

Gestión metropolitana de agua y saneamiento: OSN / AASA



Fundación Metropolitana
Planeamiento Estratégico para la Región Buenos Aires

El desarrollo de la ciudad, el tiempo de las pestes

El origen de la Ciudad de Buenos Aires se remonta al siglo XVI y su crecimiento demográfico fue lento debido en gran parte a las epidemias (conocidas como "pestes") que periódicamente diezmaron a la población. Las pestes encontraban en la Ciudad un lugar ideal para proliferar y extenderse debido a la inexistencia de mínimas condiciones higiénicas urbanas, un aspecto que no la diferenciaba de otras poblaciones del mundo con iguales características. Según el Ing. Osvaldo Rey -cuyo libro "El saneamiento en el área metropolitana" ha servido de base para la elaboración de este insert- durante la mayor parte de la historia de la humanidad el aumento de la población mundial fue muy lento. Si bien los índices de natalidad eran muy altos, también lo eran los de mortalidad, debido al hambre, las enfermedades y las guerras. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, fueron casi exclusivamente las enfermedades las que mantuvieron alto el índice de mortalidad. En 1800 un niño cada cuatro moría antes de cumplir el año y la expectativa promedio de vida en el mundo era de 35 años¹.

La Ciudad de Buenos Aires era, en sus inicios, un enorme tablero de ajedrez, trazado siguiendo el diseño establecido por la Ley de Indias y realizado a partir de una plaza donde también se ubicaban el templo y el municipio. Era un rectángulo de 144 manzanas con 16 cuadras de frente al Río de la Plata por 9 cuadras de fondo, con calles empantanasadas donde se acumulaban la basura y desperdicios.

*"En 1637, el entonces gobernador Diego Esteban Dávila ordenó a los vecinos que limpiaran las calles y tiraran la basura los sábados, en el campo. El precio por desobedecer esta orden era de dos pesos, una multa que se dividía en partes iguales entre el hospital y el denunciante"*²

En principio fue la zona Sur la que se urbanizó, convirtiéndose no sólo en el primer barrio, sino en el de mayor poder adquisitivo: alrededor de la iglesia de Montserrat (Av. Belgrano y Lima) se instala-

ron varias mansiones patricias de origen español mayoritariamente, y las sedes porteñas de casi todas las agrupaciones u organizaciones de comunidades españolas. La falta de normas de higiene e infraestructura sanitaria fue transformando las calles en cauces por donde corrían como arroyos los líquidos cloacales, y en cada espacio libre se erigían montículos de basura. *"Esta situación explica por qué las autoridades virreinales, al desconocer la aplicación de medidas preventivas de las enfermedades, no priorizan el suministro de agua, otorgando preferentemente atención a otras infraestructuras urbanas, tales como la nivelación de las calles, el encauzamiento de las aguas pluviales, y el alejamiento y disposición final de las basuras"*, explica el Ing. Rey.³

En septiembre de 1770 el Virrey Vertiz dictó el "Bando de Buen Gobierno", que disponía: *"Los aguateros no deberán recoger el agua frente al pueblo por estar sucia por el lavado de la ropa que se efectúa en ella. Deberán hacerlo desde Santa Catalina hacia arriba sin alterar el precio, fijando una pena de 100 azotes a quien contradiga lo dispuesto"*.

Vale destacar que esta disposición se fundamentó en que el Río de la Plata había perdido su condición de fuente "buena y favorable para la digestión", según un informe de 1691.

En esa época las familias adineradas tenían aljibes en sus viviendas para recoger agua de lluvia, aljibes en los que además colocaban tortugas para eliminar impurezas. A pesar de estos intentos, el agua simplemente estaba estacionada y nada agregaban ni aljibe ni tortuga en cuanto a calidad (el primer pozo de agua data de 1759). Las instalaciones sanitarias se transformaron con el tiempo y también por la moda imperante de la época, que marcaba utilizar piezas de mármol de Carrara y que transformó a algunos baños verdaderas obras de arte.

En 1780 se creó el promedicato, un tribunal de proto-médicos y examinadores, con la misión de autorizar a quienes quisieran ejercer la profesión de curar. Cuatro años después se creó el cargo de Ingeniero Inspector, al que se le otorgaron facultades para intervenir en todo lo relacionado al aseo e higiene de la ciudad. Veinte años después, en 1804, se creó la Junta de Sanidad para conservar la

En 1800 un niño
cada cuatro moría antes de
cumplir el año y la
expectativa promedio de vida
en el mundo era de 35 años.
Si bien los índices
de natalidad eran muy altos,
también lo eran
los de mortalidad.

1- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

2- "Historia de la gestión de los residuos sólidos de la Región Metropolitana Buenos Aires", La Gran Ciudad, primavera 2004, Ciudad de Buenos Aires, octubre de 2004.

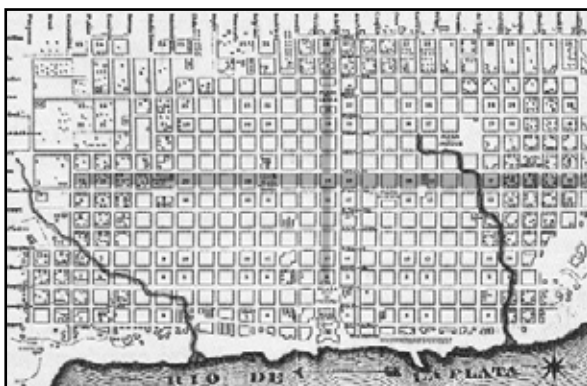
3- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

vida de los habitantes y prever los males que pudieran afectarla.

En 1802 se publicó el primer Plan Regulador, que coincidió -y vaya coincidencia- con una terrible epidemia. Fue el primer intento por legislar en forma ordenada: determinó el alejamiento de la toma de agua en el Río, la creación de cementerios (limitando el entierro en iglesias), la obligación de incinerar animales muertos y la de examinar el ganado para consumo.

En 1810, año en que se produjo la Revolución de Mayo, la Ciudad era habitada por 40.000 personas que se abastecían de agua por medio de carros aguateros, que recogían el líquido de la costa del río frente a la ciudad misma, y recorrían las calles durante todo el día, salvo en el verano, cuando realizaban la ronda bien temprano a la mañana y a última hora de la tarde. Comenzaban a surgir otros pequeños núcleos urbanos como Morón, donde vivían 1.800 personas, Quilmes, 1.600 y San Isidro, con 1.700.

La Ciudad continuaba creciendo demográfica y urbanamente, hacia el Este limitada por el Río de la Plata y hacia el Oeste, por la población india que seguía resistiéndose a los "nuevos" pobladores. En 1821 apareció una enorme mancha color verdoso en la desembocadura del Riachuelo, en el Río de la Plata. El Capitán del Puerto denunció como responsables a los establecimientos mataderos, saladeros y curtiembres que se ubicaban en Barracas y en las márgenes navegables del Riachuelo. Fue el primer alerta público de contaminación hídrica. *"Aun así todos los antecedentes no lograron que se impulsara la construcción de sistemas ni obras de provisión de agua. Los intentos en este sentido fueron, durante muchas décadas, emprendimientos complementarios de otros a los*



1807 Plano de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

que se les otorgaba mayor importancia. Tal es el caso del empréstito solicitado en 1822 a la firma inglesa Baring Brothers, destinado a la construcción del puerto y, colateralmente, a las obras de suministro de agua a la ciudad", relata el Ing. Rey⁴.

Para diseñar y construir el puerto e instalar las cañerías de agua corriente, llegó a Buenos Aires el ingeniero inglés Santiago Bevans, que presidió el "Departamento de Ingenieros Hidráulicos", un organismo que según Rey, fue uno de los pilares donde se apoyó el saneamiento del Área Metropolitana y desde el que se intentaron distintas iniciativas como extraer agua subterránea en la zona de Recoleta. Lamentablemente, el departamento fue suprimido por el gobierno del Gral. Viamonte y las obras previstas para las cuales se pidió el empréstito, nunca se concretaron. *"Los argumentos a favor o en contra de este empréstito forman parte de la historia argentina, pero el hecho cierto es que esta operación quedó registrada como la inicial de las destinadas al financiamiento del saneamiento que no fueron aplicadas cuándo y cómo correspondía",* sostiene Rey.

En 1829, el ingeniero italiano Carlos Enrique Pellegrini (padre de quien después fuera presidente de la Nación) presentó un proyecto que consistía en emplazar una especie de dique en las inmediaciones del fuerte local, desde el que partía un acueducto a Plaza de Mayo donde el agua sería clarificada y destinada a tres fuentes, de donde la tomarían los aguateros. Había preparado este proyecto a pedido del entonces presidente Bernardino Rivadavia, pero tampoco se desarrolló, debido a la situación política del momento. Una situación que, en cuanto a saneamiento, se repetiría casi como una condena hasta nuestros días.

Sin embargo esta situación no era privativa de la Ciudad de Buenos Aires, entonces virreinato y como la llama Rey, aldea en desarrollo. También sucedía en Europa, donde recién a partir de una serie de epidemias de cólera que se desataron en Londres en 1830, empezaron a estudiarse medidas higiénicas sanitarias. En 1848 se aprobó en Inglaterra la "Public Health Act", primer intento de vincular la legislación sanitaria con la urbanística. En Francia, dos años después, la Comisión Municipal propició y logró una ley similar: un arquitecto y un médico debían formar parte de la Comisión, para vincular ambas disciplinas. En la Argentina, el tema fue considerado con la profundidad que merece a partir de 1850.⁵

4- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

5- Idem.

1850: las primeras obras de infraestructura sanitaria

A partir de la década de 1850 se produjo un crecimiento demográfico sostenido: ingresaron a la ciudad 10.000 inmigrantes por año hasta superar los 200.000 por año a fines de siglo. Se creó la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con una comisión de Obras Públicas que realizó el empedrado de calles, caminos, puentes, ferrocarriles y por último se dedicó al agua. En 1853 el Ing. Pellegrini (el mismo que había elaborado un proyecto en 1829), asociado con capitalistas franceses y los Sres. Blumstein y Larroche, presentaron un nuevo proyecto que incluía la utilización de vapor como fuente de energía para elevar el agua. En 1854 el gobierno recibió numerosas propuestas para la instalación de servicios públicos de provisión de agua y le otorgó a la firma Bragge y Cía. las obras. Pero el acuerdo fracasó y en 1857 rescindieron el contrato y si bien llamaron a licitación para servir a 40.000 habitantes en un radio de 150 manzanas, durante 1858 y 1859 el gobierno no aprobó ningún proyecto. En tanto el Riachuelo se contaminaba cada vez más. En 1854, los doctores Puiggari y Amodeo y Blancas demostraron que el "fenómeno gris" (por el color de las manchas de superficie) transformaba la pintura de los barcos y de algunos metales, por la acción del hidrogeno sulfurado que contenían las aguas del río⁶.

En 1867 una epidemia de cólera azotó la ciudad y tres años después, una de fiebre amarilla. Se calcula que esta última se cobró la vida del 10% de la población (unas 17.000 personas) y ambas fueron las que impulsaron el desarrollo de conceptos higienistas. Se construyeron redes de agua corriente y cloacas, se rellenaron antiguos arroyos, se adoquinaron calles y también se controló la limpieza y salubridad de los inquilinatos ubicados en el barrio Sur de la Ciudad. Pero en los barrios suburbanos, no hubo tanto rigor. La construcción de cloacas comenzó en 1873 pero se suspendió durante una década. En 1889, 167 casas estaban conectadas al sistema cloacal domiciliario, y recién para 1901 superaban las 26.000. Según Horacio Caride, hubo que esperar varias décadas para que el saneamiento llegue a los barrios más alejados del centro⁷. Salvando las distancias, esta situación hoy sigue sucediendo en la Región Metropolitana Buenos Aires: mientras que en la Ciudad casi toda la pobla-

ción cuenta con servicio sanitario, a medida que se avanza hacia los límites de la región disminuyen los niveles de cobertura.

Para Rey, uno de los elementos definitorios a la hora de proyectar y ejecutar las obras fueron las conclusiones de los primeros Congresos de Higiene y Ciencias de la Salubridad que se desarrollaron en Londres, París, Nueva York y Berlín, y que fueron absorbidas por pensadores nacionales. *"A partir de estos congresos se comenzó a tomar conciencia a escala mundial que la falta de agua no contaminada y la falta de adopción de medidas de higiene eran los responsables de la mayor parte de las enfermedades contagiosas. Los descubrimientos científicos de la bacteriología y la aparición de la formación en salud pública bacteriológica, generadas a partir de Luis Pasteur y Robert Koch, desplazaron el anterior criterio de las epidemias transmitidas a través de las emanaciones y de las exhalaciones. Con esta mutación, la percepción médica, la salud pública y el saneamiento tuvieron que ser reorganizados. El agua reemplazó al aire como principal medio ambiental"*.

En 1867 comenzó a implementarse un plan concebido por el Ing. Juan Manuel Coghlan: se creó la primera "Comisión encargada de la instalación de las Aguas Corrientes" y un año después empezó la construcción de instalaciones en el primitivo Establecimiento Recoleta. El 4 de abril de 1869 comenzó a funcionar el primer servicio de provisión de agua corriente y filtrada. Las obras consistieron en instalar una toma 600 metros adentro del Río de la Plata, en los bajos de la Recoleta, tres depósitos de decantación, tres filtros lentos con capacidad para 5.400 metros cúbicos diarios y un edificio de bombas para alojar dos equipos a vapor,



1868 - Área a servir por el llamado proyecto "Coghlan".
Fuente: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

6- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

7- "Visiones del suburbio. Utopía y realidad en los alrededores de Buenos Aires durante el siglo XIX y principios del XX", Horacio Caride, Documento de trabajo N 13, Instituto del Conurbano, UNGS, febrero de 1999.

cuya réplica con toda su maquinaria original funciona en el actual Establecimiento San Martín. También se instaló un depósito de hierro fundido elevado (una especie de planta elevadora) en la plaza Lorea (v. ilustración en esta página) y una línea de surtidores públicos instalados en 20 km. de cañerías. La tarifa se fijó en el 3% sobre el alquiler calculado o comprobado de cada vivienda.⁸ La ciudad fue la segunda en el mundo en contar con la tecnología de filtros lentos. En 1829 se había instalado en Londres y tres años después de su instalación en Argentina, se habilitó en Nueva York. Durante muchos años el país ocupó un lugar destacado y pionero en el saneamiento urbano, lugar que comenzó a perder a partir de 1960...

La administración del primer servicio sanitario fue encomendada a la Comisión de Salubridad, un organismo que se creó por ley de la Provincia de Buenos Aires, porque bajo esa jurisdicción política se encontraba entonces la Ciudad de Buenos Aires. Esa ley fue el primer paso importante hacia una organización administrativa de las obras de saneamiento y uno de sus aspectos más significativos es que preveía que las obras -una vez terminadas- fueran administradas por la Municipalidad local, una realidad que nunca llegó a concretarse.

A diferencia de Caride, Rey publica que fueron 14.000 las víctimas de la epidemia de fiebre amarilla. Mas allá de las diferencias, lo cierto es que la consecuencia de este brote -atribuido a la cantidad

excepcional de lluvias registradas en 1869 y 1870 que provocó importantes inundaciones- originó no sólo la expansión del servicio de agua corriente sino que suscitó de alguna manera la decisión de construir los desagües cloacales. Con una actualidad que espanta, el informe técnico que fundamentó la ley provincial de 1870 advierte sobre *"la inconveniencia de aumentar la cobertura de agua sin el acompañamiento simultáneo de la de desagües cloacales, dado que llevar a los domicilios más agua que la actualmente disponible generará ineludiblemente una mayor cantidad de agua servida que al no ser rápidamente alejada de las viviendas donde se origina aumentará los riesgos de epidemias, creando de tal manera un efecto contrario al buscado"*⁹.

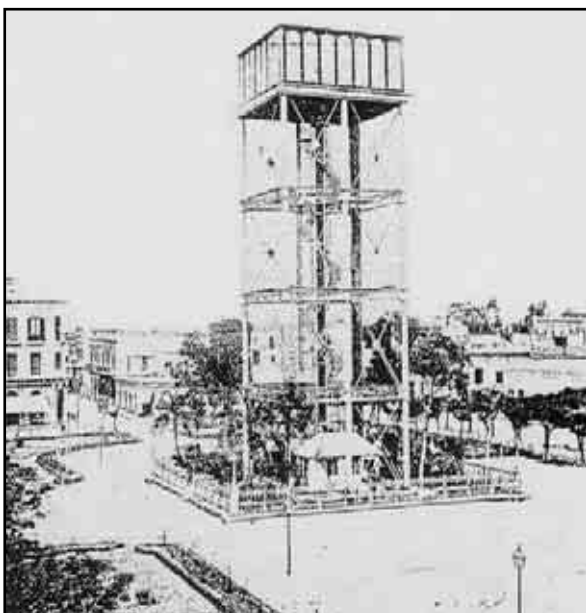
La reacción pública por la epidemia puso el foco en los establecimientos que operaban a la vera del Riachuelo, lo que originó entre otras medidas que fueran erradicados. Lamentablemente las obras de saneamiento no tuvieron tanto éxito.

1870: el Proyecto Radio Antiguo

Según relata el Ing. Rey en su libro, en enero de 1871 a través de un convenio se le encomendó al Ing. F. De la Trobe Bateman -que estaba al frente del proyecto del Puerto de la Ciudad- que desarrollara un proyecto para proveer de agua, desagües cloacales y pluviales y empedrado. Este proyecto se conoció como "Obras del Radio Antiguo". Entre las condiciones que le pidieron atender figuraban:

- La construcción y habilitación de servicios para atender una población futura de 400.000 habitantes.
- La ejecución de un sistema de provisión de una toma en el Río de la Plata, y un establecimiento con tecnología que permitiera suministrar 300 litros diarios por persona.
- Obras de desagüe que recogieran en un solo sistema los desagües pluviales y cloacales, los que serían separados en distintos puntos de la red para continuar los cloacales por las máximas y los pluviales por conductos de tormenta.

El Ing. Bateman dividió la zona en 29 distritos con los que suponía abarcar el crecimiento de la ciudad. Para cada distrito proyectó, en forma independiente, el desagüe, que a su vez debía converger con los demás en un punto más bajo. El área comprendida tenía una superficie de aproximadamente 300 hectáreas. Las obras más representativas lleva-



1869 - El primer tanque elevado, que fue instalado en Plaza Lorea.
Fuente: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

8- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

9- Idem.

das a cabo fueron en el sistema de agua corriente, el Establecimiento Recoleta (hoy Museo Nacional de Bellas Artes) y el gran depósito de la calle Córdoba (hoy patrimonio histórico y oficinas de atención de la empresa Aguas Argentinas) y en cuanto a los desagües, la construcción de la primera cloaca máxima y de tres emisarios troncales (en la pág. 8 se reproduce el plano del proyecto Radio Antiguo)¹⁰.

La Comisión de Salubridad observó, a las bases generales del proyecto presentadas por Bateman, que *"la provisión de agua se realizará en el lugar del Río donde el análisis químico demuestre ser más pura y potable y los líquidos cloacales serán destinados a la irrigación de terrenos"*. La fuente de provisión se localizó frente al pueblo de Belgrano, 850 metros Río adentro. Y los líquidos cloacales, después de una discusión que duró seis años, se dispusieron en terrenos ubicados en Tapiales (hoy partido de La

Matanza) y directamente en el Río de la Plata, pasando el entonces pueblo de Quilmes. En 1878, por conflictos políticos y económicos, se paralizaron las obras, con casi todas las obras inconclusas y los servicios domiciliarios funcionando en áreas parciales. En 1881 se retomó la ejecución y a partir de 1882 en la ciudad se impulsaron una serie de relevantes transformaciones urbanas: se demolió la Recova, comenzó la apertura de la Avenida de Mayo, la construcción de la Casa de Gobierno, del Congreso, del Teatro Colón, del Correo Central, de los Tribunales, del Hospital de Clínicas y del depósito de la calle Córdoba. También se definieron las grandes avenidas. La decisión política de llevar a cabo las obras fue tal que, cuando se suscitó un conflicto con los propietarios de campos de la zona de Bernal -por donde pasaba la Primera Cloaca Máxima- que argumentaban no haber arreglado el canon con la Nación, el propio presidente (el General Roca) dentro de las 24 horas de planteado el problema asumió la responsabilidad ante los particulares y autorizó la continuidad de los trabajos. También se decidió adoptar medidas para que los trabajadores no se enfermaran, dado que el terreno en el que se desarrollaban las obras estaban saturados de materia orgánica por su utilización como

basureros -en algunos casos- durante años¹¹.

También en esa época se electrificaron las vías de tranvías -que pasaron a ser las de mayor extensión en el mundo- y se complementaron con las estaciones de ferrocarriles, conectando de esta manera las distintas poblaciones dentro de una misma gran ciudad.

En 1880 se federalizó la Ciudad de Buenos Aires, federalización que provocó violentos choques entre la Provincia y la Nación. Finalmente el conflicto se resolvió por acuerdos legales de carácter contractual, que regularon la transferencia de la Ciudad desde el Estado bonaerense al Estado federal. En este marco, los servicios de "Aguas Corrientes, Cloacas y Adoquinados" fueron cedidos por la Provincia de Buenos Aires a la Nación, una cesión que hasta el día de hoy sigue despertando diversos conflictos.

En 1886 las obras estaban casi todas concluidas y habían

demandado una inversión tres veces superior a lo previsto en origen. Un año después, fueron incorporados a la Ciudad los pueblos de Flores y Belgrano, y la población aumentó en 25.000 habitantes y el territorio, en 160 km². La Nación entonces se comprometió a construir en sus bordes una calle de 100 metros de ancho para marcar un límite. Medio siglo después esta calle, la Avenida General Paz, pudo ser transitada.

Bajo la presidencia de Juárez Celman, se adjudicó el arrendamiento y terminación de algunas de las obras sanitarias que habían quedado inconclusas, a los Sres. Samuel B. Hale y Cía. Se suscitó un fuerte debate durante el tratamiento legislativo de la ley, entre quienes estaban a favor de privatizar el servicio y quienes no comulgaban con esa idea y el punto principal fue la conveniencia económica de tercerizar las obras. Finalmente, Hale y Cía. pagó 21 millones de oro sellado en tres cuotas por el arrendamiento; debía construir un sifón bajo el Riachuelo, el gran depósito de la calle Córdoba, las redes para los servicios de la Boca y Barracas y terminar las obras inconclusas. En junio de 1889, esta empresa transfirió sus acciones y derechos a favor de la Sociedad Anónima "The Buenos Aires Water Supply and Draynage Company Limited". La

En 1880 se federalizó la Ciudad de Buenos Aires. En este marco, los servicios de "Aguas Corrientes, Cloacas y Adoquinados" fueron cedidos por la Provincia de Buenos Aires a la Nación.

10- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

11- Ídem.

Sociedad arrendó las obras como estaban al momento, por la suma de cuatro millones de libras esterlinas, comprometiéndose a completar las obras inconclusas y a construir las ampliaciones necesarias para una población de medio millón de habitantes; en compensación se autorizaba a la empresa a percibir las rentas de las obras por un período de 39 años a razón de 6 pesos oro, por cada casa o local y por mes. Una comisión especial estudió las tarifas y se aprobó que fuera un régimen basado siempre en un porcentaje sobre la renta de la propiedad, ordenado en un 3% para el agua, el 2% para cloacas y el 1% para pluviales. Enseguida surgieron conflictos entre la empresa y la oficina controladora del gobierno, y entre empresa y población. Uno de los puntos fue el pago de los tres servicios aunque el cliente recibiera uno solo.

Según Rey *"otro factor que incidió en la comunidad para negarse a pagar los servicios estaba centrado en el origen de los mismos. De los diversos beneficios tangibles que la provisión de agua y evacuación de desagües brindaron a quienes disponían de ellos, los habitantes de la ciudad, al coincidir la ejecución de las obras con las epidemias de cólera y fiebre amarilla, priorizaron los correspondientes a la prevención y protección de la salud. Con ese criterio y siendo esta una obligación conceptual de toda gestión de gobierno, se generó la opinión de que el costo de las obras y la operación de los sistemas debían ser afrontados por el mismo y no por los vecinos usuarios"*.¹² Según el autor, otro factor fue la cantidad y calidad de agua que el Río de la Plata proporcionaba (y proporciona), lo que ayudó a formar la percepción generalizada de recurso ilimitado y la no valoración de la tarea de potabilización de agua cruda. *"La sumatoria de lo descrito generó desde el origen un concepto erróneo en la población, el que con muy ligeras variantes llegó hasta el presente. Las tarifas en toda la historia del saneamiento nunca reflejaron la importancia fundamental que estas prestaciones aportan tanto para la salud individual de sus habitantes, como para el desarrollo del país y de la comunidad en su conjunto"*.

En 1891, el vicepresidente Dr. Carlos Pellegrini -quien devino en presidente a raíz del derrocamiento de Juárez Celman- rescindió el contrato. El Dr. Pellegrini (hijo del ingeniero italiano Carlos Enrique Pellegrini, que había presentado un proyecto de saneamiento en 1829) estaba casado con la Sra. María Bevans, primera hija argentina del ingeniero inglés Santiago Bevans (presidente en 1822 del Departamento de Ingenieros

Hidráulicos).

La construcción y operación de las obras quedó a cargo de la Comisión de Salubridad. Un detalle simpático sobre la ubicación del depósito de la calle Córdoba, un barrio que según la memoria de la Comisión de 1896 *"se está poniendo muy a la moda y el gobierno argentino estipuló que el exterior del depósito debía ser de apariencia vistosa"*. En tanto en Belgrano y Flores el servicio era provisto mediante pozos semisurgentes, porque la distancia no justificaba el traslado desde el Establecimiento Recoleta. En esos años surgieron los edificios, de 20 metros de alto y hasta seis pisos y se presentó el problema de elevación del agua. Se estableció entonces un servicio de bombeo directo a una cañería de distribución especial para la Avenida de Mayo (que concentraba los primeros edificios altos) y se extendió también a la Plaza de Mayo y Lorea, previendo que también pudieran edificarse edificios en esa zona¹³.

La ciudad crecía al ritmo de la inmigración y crecían también sus problemas habitacionales: carencia y de viviendas y hacinamiento en la zona Sur y el aumento de la mortalidad por las condiciones insalubres en la que vivían determinados grupos sociales. Cuando terminó el siglo XIX, en la Ciudad vivían 800.000 personas, de las cuales 500.000 tenían el servicio domiciliario de agua y menos de 100.000, cloacas. Por esta razón, en 1897 se dispuso la ampliación del Establecimiento Recoleta. *"El resultado económico-financiero, contabilizando el período 1891, año en que la Nación retomó los servicios que se habían concesionado, hasta 1902, año donde todavía no se manifestaban los déficit de las obras en provincias, registraban un Ingreso Bruto de 49 millones, Gastos de*



1868 - Se inaugura el primer Establecimiento de Aguas Corrientes, en el barrio de Recoleta.

Fuente: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

12- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

13- Ídem.

Explotación por 19 millones y un Producto Líquido de 30 millones. Estos resultados se lograban aun cuando las tarifas se encontraban a niveles mucho más bajos que la mayoría de las grandes ciudades. El metro cúbico en Buenos Aires se facturaba entre 8 y 20 centavos, en Bruselas entre 10 y 45 centavos, en París entre 16 y 27 centavos y en Montevideo entre 45 y 90 centavos", comenta Rey en su libro.

Sobre fin de siglo, las provincias pidieron al Gobierno Nacional que se encargara de la prestación de servicios sanitarios, pedido que sustentaban en la falta de medios financieros y técnicos. La Nación comenzó a otorgar subsidios a los gobiernos locales o directamente comenzó a realizar las obras y en ambos casos los servicios quedaban en manos de autoridades locales. En 1899 se aprobó un decreto que estipuló que, hasta tanto se amortizara el capital, las obras fueran construidas por el Ministerio de Obras Públicas, aprobadas por el Congreso y administradas por la Nación. Además, la Ley 4158 estableció que para realizar las obras las provincias debían firmar un convenio con la Nación que aceptara esta modalidad. A partir de 1901 comenzaron a utilizarse métodos de potabilización a través de agentes químicos, dado que los filtros en funcionamiento no cubrían la demanda y la construcción de nuevos depósitos y filtros exigía tiempo y dinero.

1900: la Comisión de Salubridad se nacionaliza... y se crea Obras Sanitarias

En 1900, se sanciona la Ley 3967, que dió a las obras de saneamiento un carácter nacional, porque extendió a todo el país el ámbito de aplicación de la Comisión de Salubridad. Para ese año, en la Ciudad estaban instaladas y funcionando 778 km. de redes maestras y distribuidoras que alimentaban a 50.119 locales, de los cuales 2.331 tenían medidor. Y el sistema de desagües contaba con 370 km. de cañerías instaladas con 23.942 unidades enlazadas.

Se dispuso proveer de agua corriente a las capitales provinciales, a la ciudad y al puerto de Bahía Blanca, a la ciudad de Barracas al Sur, construir drenajes y cloacas en Salta y extender las cañerías de agua corriente y cloacas en los distritos del proyecto Bateman y en los terrenos del Puerto de la Ciudad. En 1905 finalizaron las obras del proyecto



1871 - Sistema pluvio-cloacal del Proyecto Radio Antiguo. Fuente: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

Bateman, que proyectado originalmente para satisfacer en 40 años a una población de 400.000 habitantes, había logrado a los 35 años satisfacer las necesidades de 700.000 habitantes.

Entre 1906 y 1907 comenzaron las nuevas obras para la Ciudad, se instalaron las redes de agua corriente y cloacas en el sector destinado al Puerto y al comprendido entre las Avda. Leandro N. Alem y Paseo Colon y a la nueva ribera (desde el Riachuelo hasta Retiro). Se interceptaron los cinco grandes conductos pluvio-cloacales que bajaban por las calles Garay, México, Cangallo (hoy Tte. Gral. J. D. Perón) Charcas -San Martín y Ecuador-Anchorena que desagotaban directamente en el Río de la Plata, en la zona comprendida entre Retiro y la Boca. Esta interceptación generó fuertes discusiones entre higienistas e ingenieros, y como primó el criterio de los primeros, la Ley 3067 dispuso la ejecución de obras para llevar las aguas de tormenta fuera de los diques y dársenas.

Comenzó a construirse el puerto de acuerdo al diseño del Ing. Madero, y a la par se realizaron las obras de interceptación que recoge los desagües de los tres troncales que bajan por las calles Garay, México y Cangallo (hoy Tte. Gral. J. D. Perón) y a los dos secundarios que corren por Carlos Calvo y San Lorenzo. Los tres emisarios terminan en tres galerías de iguales dimensiones (7,50 mts. de ancho por 3,75 de alto cada una) que llegan al Río en la dársena A de Puerto Nuevo. Para los troncales de Charcas-San Martín y Ecuador-Anchorena, se construyó un doble conducto que desemboca en el mismo lugar¹⁴.

La Ciudad había alcanzado el radio actual y se elaboró un plan que proveyera a las nuevas áreas. A este plan de saneamiento se lo conoce como Radio Nuevo, y a diferencia del Radio Antiguo, estable-

14- El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

ció conductos separados para los desagües pluviales y cloacales. En 1909, la Ley 6385 dispuso la realización de distintas obras, una nueva ampliación del Establecimiento Recoleta, el comienzo del Establecimiento San Martín en Palermo, depósitos en Caballito y Devoto y la instalación de cañerías de impulsión maestras y distribuidoras. En el sistema de cloacas, se programó la Segunda Cloaca Máxima, una estación elevadora en Wilde y red de colectoras para la zona del Radio Nuevo. Paralelamente, en 1909 se comenzó a construir la actual línea A de subterráneos. En esos años, la Comisión de Salubridad debió regularizar y actualizar los padrones de clientes (algunas fincas estaban sobrevaluadas y otras, aunque contaran con el servicio, no figuraban como clientes).

En 1912, para cumplir con el plan de obras para la Ciudad, el gobierno nacional decidió crear, mediante la Ley 8889, la empresa estatal autárquica Obras Sanitarias de la Nación. En ese año, 900.000 habitantes de la Ciudad utilizaban los servicios sanitarios. Cuenta Rey que la primera memoria de la empresa alude al derroche de agua y a la conveniencia de instalar medidores domésticos pero reconoce la inconveniencia de instalarlos en perjuicio de los hábitos higiénicos, por lo que se compromete a acelerar las obras *"todo lo posible"*.

"Esta posición fue mantenida invariablemente durante todo el tiempo en que O.S.N. operó los servicios y generó una suerte de política de construcción de obras que cubriera las demandas, cualquiera fuera el nivel de éstas", reflexiona el autor¹⁵.

Entre otras obras, entre 1912/1913 se habilitaron el Establecimiento Palermo (hoy en funcionamiento), el túnel y la Torre de Toma, se instalaron cuatro bombas elevadoras y se habilitaron dos primeras líneas de bombeo de salida. En tanto, la Universidad Nacional de La Plata incorporó a la carrera de ingeniero hidráulico un curso sobre saneamiento urbano y rural. En 1915 se desactivó el sistema de provisión de agua con fuente subterránea que funcionaba en Belgrano y Flores, y fue reemplazado por la distribución por red del agua superficial tratada en el Establecimiento Palermo. Ese mismo año se inició, a lo largo de la Avenida San Martín, el ramal de la Segunda Cloaca Máxima que recoge los líquidos de Chacarita, Villa del Parque y Villa Devoto. Cuatro años después, se habilitó esa segunda gran cloaca (en esta misma página se reproduce una foto de su construcción),

que cuenta con un sistema que descarga la totalidad de los líquidos 1.067 metros río adentro.

Al tiempo que crecían los tendidos y servicios sanitarios, crecían también las dependencias que auxiliaban y colaboraban con el trabajo de Obras Sanitarias. Industrias y talleres se desarrollaron, entre otros dedicados a la fundición de hierro, plomo y bronce y la destilería de petróleo.

Para que las obras concluyeran, cada vecino/cliente debía ejecutar o adecuar dentro de su propiedad las obras de instalaciones internas. Dadas las dificultades económicas, O.S.N. propició el otorgamiento



1915 - Tendido de la Segunda Cloaca Máxima.

Fuente: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

de créditos a los propietarios y para 1916 se habían realizado 60.000 conexiones. A partir de 1917, la imposibilidad de conseguir los materiales por incumplimiento de los contratistas (por ejemplo, los elementos que se estaban fabricando en Alemania fueron requisados por el gobierno de ese país) y los problemas económicos de carácter general originaron que en el período 1910-1918 se produjera una brecha entre el desarrollo de servicios de agua y el de cloacas que nunca más se revertiría.

La Ciudad -al igual que el país pero en mayor medida- se poblaba cada vez más. En 1920 se decidió reemplazar 20.000 metros de cañerías del Radio Antiguo y en 1922 se incorporó al proceso de tratamiento de agua que se realizaba en el Establecimiento Palermo la desinfección con cloro. En 1923 el Gobierno Nacional aprobó el "Proyecto de ampliación de los servicios de Agua y Cloaca para una población de 6 millones de habitantes", presentado por O.S.N. El plan incorporaba la desafectación del Establecimiento Recoleta y la ampliación del Establecimiento Palermo, que se

ejecutaría en cuatro períodos de 10 años cada uno con una inversión total de 395 millones de pesos. Entre otras obras, en Palermo se previó realizar una nueva toma en el Río y ampliar todas las etapas del proceso para poder atender la demanda de una población de 6 millones de personas en el término de 40 años con una dotación de 300 litros/habitante/día. Además se previó la construcción de los depósitos Constitución, Coghlan, Rawson y Flores. Como parte del plan se construyó en San Isidro una fábrica de ácido sulfúrico y se instaló entre la fábrica y el E. Palermo una cañería de madera para el envío por bombeo del coagulante líquido.

Según cuenta el Ing. Rey, "se incorporó a los estudios y proyectos del sistema cloacal la incidencia, que sobre la cuenca con destino final en Berazategui, tienen los afluentes de determinados sectores de los partidos linderos a la Capital Federal, fundamentalmente los del área Norte y Oeste. Por primera vez se relacionó el problema de la atención conjunta de servicios que, excediendo al área capitalina, conforman con los de esta una sola unidad técnica de funcionamiento".¹⁶ Como detalla el libro de Rey, la memoria del plan expresó: "El problema de la provisión de agua podrá ser resuelto en la mayoría de ellos independientemente del de la Capital Federal, peor no ocurre lo mismo con respecto al sistema cloacal, el cual debe, por múltiples razones de economía y sobre todo de higiene, ser tributario del de esta Capital. Atendiendo a este concepto fundamental, el nuevo colector, la tercera cloaca máxima, se calcula para una capacidad que permita en el futuro, recibir los afluentes de todos los pueblos de los alrededores de la Capital".

Se programó entonces la construcción de la Tercera Cloaca Máxima, que recogería los desechos del Radio Nuevo y también de los "Pueblos Ribereños del Norte" para transportarlos hasta una tercera estación elevadora a construirse en Wilde y después verterlos en el río mediante un acueducto emisario instalado en Berazategui. También se puso en marcha el proyecto general de desagües pluviales, y a partir de 1926 se comenzaron a entubar tramos inferiores de algunos grandes emisarios.

En 1925 se dispuso la suspensión del cobro a domicilio, y se centralizó el cobro de facturas en la planta baja del depósito de la

calle Córdoba, donde después se incorporaron otras oficinas administrativas y técnicas. En 1928 se inauguraron las nuevas instalaciones en el E. Palermo, dentro de la primera etapa del plan. Y después se sancionó la Ley 11.336 que estableció la obligación de pago del servicio en todos los terrenos que tuvieran en su frente la red, estuvieran o no edificados. En 1929 comenzó a funcionar, en Palermo, el Laboratorio Central de O.S.N.¹⁷

1930: el Proyecto Radio Nuevo

"Una conjunción de factores políticos y económicos, que en lo interno provocaron el primer golpe militar que alteró el orden constitucional, deponiendo al entonces presidente Yrigoyen, y en lo externo la gran crisis del capitalismo mundial, señalaron al año 1930 como un nuevo punto de paralización de las actividades destinadas a mejorar los sistemas de saneamiento", describe Rey. "La década que así se inició representó para los argentinos una 'bisagra' en su forma de ver el país en que vivían (...) la gravedad de la crisis que los enfrentó con conceptos no previstos, imperialismo, dependencia, subdesarrollo y empobrecimiento, más que definiciones fueron realidades que pasaron a ocupar un lugar preponderante en su visión de futuro. Reflejo directo de este estado de situación fue la reducción de la fluyente de financiamiento para la ejecución de las obras, lo que derivó en que los programas de ampliaciones de las redes de agua y fundamentalmente las de cloacas se postergaran para retomar un ritmo muy lento en los próximos años", explica el autor.

En 1936 O.S.N. propuso un plan para completar el sistema pluvial de Capital Federal. El Ejecutivo lo autorizó y se licitaron seis grupos de obras, con montos equivalentes, a desarrollar en cuatro años, y que involucraban a los arroyos Maldonado,

Cildañez, Medrano y White.

Simultáneamente se licitaron las redes de conductos afluentes e instalaciones complementarias que permitieron completar el sistema pluvial del "Radio Nuevo". En el Gran Buenos Aires, desde 1930 se prestaban los servicios de cloacas en Avellaneda y de agua en Morón y Haedo y durante la década se incorporaron redes secundarias de agua y cloacas en Vicente López y San Isidro (1933), San Fernando

En 1937 O.S.N. decidió limitar la capacidad de la Tercera Cloaca Máxima y dejar prevista la proyección y construcción de una Cuarta Cloaca Máxima para años después.

16- El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993". Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.
17- Ídem.

(1935) y Tigre (1939). Los líquidos de esos cuatro partidos eran recolectados por un colector común denominado "Colector General de los Pueblos Ribereños del Norte", que comenzaba en Tigre y terminaba en la Ciudad, en el barrio de Saavedra. En 1937 se aprobó un plan de trabajo públicos que debía ejecutar, en un lapso de cuatro años, entre otras las siguientes obras:

- Un Colector de la Zona Baja Costanera, desde Saavedra hasta la estación de bombeo Boca y Barracas.
- Una estación de bombeo Boca y Barracas y sus conductos de impulsión.
- Un conducto auxiliar de la Primera Cloaca Máxima.
- Un tramo de la Tercera Cloaca Máxima¹⁸.

Dadas las previsiones de crecimiento demográfico, O.S.N. decidió en 1937 limitar la capacidad de la Tercera Cloaca Máxima y dejar prevista la proyección y construcción de una Cuarta Cloaca Máxima para años después. Al día de hoy la Cuarta Cloaca Máxima aún esta pendiente de realización.

En ese mismo año, 1937, se creó en la Universidad de Buenos Aires la cátedra de Ingeniería Sanitaria. En 1938 asumió la presidencia de la Nación el Dr. Roberto Ortiz y en O.S.N. se crearon tres dependencias técnicas para atender a los distritos del interior. Según un párrafo de la memoria de la empresa que el Ing. Rey cita, se afirma: *"Lindando con la Capital existían poblaciones conformando núcleos urbanos muy compactos para los cuales Obras Sanitarias tenía, desde hacía más de una década, terminados proyectos completos para encarar la instalación de los servicios, sin que hasta el presente se haya podido lograr que las autoridades municipales se avengan a firmar el convenio por el cual el Gobierno de la Nación se encargaría de realizar y financiar las obras tomando a su cargo la operación de los mismos, y aplicando tarifas que son la mitad de los que en otras localidades cobran los gobiernos municipales o los concesionarios particulares"*¹⁹. Ese mismo año, en el mensaje de apertura al Congreso, Ortiz dijo: *"La preocupación de los poderes del Estado debe concentrarse en primer término en las obras de provisión de agua que reclamen las diversas zonas del país, porque la falta de un elemento tan indispensable lleva fatalmente a las regiones afectadas a los mayores extremos de miseria económica, física y moral"*.

Se realizó entonces un relevamiento integral de los todos los requerimientos de suministros de agua en localidades con mas de 1.000 habitantes. Con esa



1937 - Tendido de desagües pluviales contemplados en el proyecto Radio Nuevo. 1993"...



1939 - Proyecto Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense. Fuentes: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

información, O.S.N. elevó al Ejecutivo Nacional un proyecto de ley que incluía, además de las obras necesarias, las modificaciones legales y adecuaciones al régimen financiero, de tal manera que se asegurara la construcción de las obras de forma orgánica y sistémica, cuenta Rey.

En cuanto a la Región Metropolitana Buenos Aires, O.S.N. desarrolló otro proyecto de ley, denominado Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense, que fijaba una dotación de 700 litros/habitantes/día para la Capital y unos 500 litros/habitantes/día para

18- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.
19- Ídem.



1939 - Construcción del sifón de la Tercera Cloaca Máxima.
Fuente: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

las localidades suburbanas. Para el transporte del agua, el proyecto establecía el emplazamiento de depósitos de distribución, remarcaba la inconveniencia de transportar el agua desde el Establecimiento Palermo y el envío del agua a los depósitos a través de una red de conductos por simple gravitación. Con respecto a las plantas potabilizadoras necesarias, se estudiaron varias posibilidades y se concluyó en la conveniencia de ampliar Palermo. En 1942 se incorporó una nueva técnica al tratamiento del agua, llamada *break point*.

Con respecto a las plantas de tratamiento de líquidos cloacales, estaba definida su ubicación. Se construirían cinco plantas: Capital (en la desembocadura del Arroyo Cildañez), Sud Oeste (en Aldo Bonzi), Sud (en Berazategui), Oeste (en la confluencia entre el Río Reconquista y el Arroyo Morón) y Norte (en San Fernando). Hoy funcionan dos plantas de tratamiento, la de San Fernando (inaugurada en 1998) y la Sudoeste (1972) y sumada la capacidad de ambas, solamente están realizando el tratamiento para unas 810.000 personas aproximadamente.

En 1943, O.S.N. tenía un total acumulado de pérdidas anuales por 135 millones de pesos. El desequilibrio entre recaudación y gastos se acentuaba en forma creciente y por esta razón elevó al Poder Ejecutivo un proyecto de reforma de legislación vigente. El Gobierno dictó tres decretos estableciendo que:

- Se expropiaba y ponía bajo competencia de



1939 - El sistema cloacal de la Ciudad de Buenos Aires.
Fuente: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

O.S.N. los servicios de provisión de agua de Avellaneda, Lomas de Zamora y San Martín (hasta la fecha operadas por empresas privadas de capital inglés).

- Los servicios que tuvieran instalaciones en común con la Capital Federal pasaban a formar una unidad técnica indivisible.
- La creación de la Administración Nacional del Agua, que nucleó a O.S.N. y a la Dirección General de Irrigación.

En ese período se terminó y habilitó un conjunto de grandes obras iniciadas en la segunda mitad de la década anterior, entre otras la habilitación del último tramo de la Tercera Cloaca Máxima (1946). También, debido a las bajas extraordinarias del Río de la Plata en 1937, se estudiaron distintas alternativas para asegurar la captación del agua y se optó por crear una reserva mediante la ejecución por dragado de una hoja artificial.

En 1948 se constituyó la Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria, representante en el país de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria (AIDIS) y un año después se disolvió el A.N.D.A. y se dispuso la centralización del cobro del servicio sanitario en el Ministerio de Hacienda, junto con las tasas de ABL y contribución territorial. Según Rey, se tardaría trece años en revertir esta medida que ocasionó graves problemas de financiamiento para O.S.N.²⁰.

1950: la explosión de la urbe, el crecimiento de la región

"Hasta entonces quienes desde O.S.N. planificaban la infraestructura sanitaria del área lo hacían sobre la base de una localización de la población que se desarrollaba armónicamente a partir del centro de referencia que representaba la estación ferroviaria de cada localidad. La posterior ubicación de las industrias fuera de esos centros urbanos, preferiblemente sobre rutas anulares del Gran Buenos Aires, generó, en función a su requerimiento de mano de obra, la formación de núcleos habitacionales en coincidencia con la ubicación de esas fuentes de trabajo. La situación fue tan explosiva, tanto por el nivel de incremento de la población como por la amplia dispersión geográfica de su localización, que superó todas las previsiones para atender la demanda de servicios sanitarios. (...) A partir de este momento la brecha entre los requerimientos de servicios y la posibilidad y oportunidad de brindarlos se fue ampliando en forma constante y permanente. Aparte de la ausencia de un mínimo confort, esta situación incrementó la existencia de graves problemas sanitarios. La construcción por los vecinos de sus perforaciones domiciliarias para la provisión de agua, en muchos de los casos utilizando para ello a la napa freática, en las cercanías del pozo negro en donde se arrojan los líquidos residuales, aceleró un proceso de contaminación que había sido controlado hasta entonces", describe el Ing. Osvaldo Rey en su libro.

En la década de 1950, el gobierno nacional dispuso un plan de estabilización y desarrollo a fin de afrontar una situación económica bastante crítica. Pese a esto, igualmente se realizaron varias obras de saneamiento en la Ciudad a la par que O.S.N. atendía las localidades del interior del país. En tanto el Estado redujo los aportes financieros del Tesoro Nacional que durante largos años destinó al saneamiento. Entre 1957 y 1960 la empresa estatal tuvo una crisis económica enorme, en parte por la falta de aportes del Tesoro y también porque el cobro del servicio no estaba bajo su órbita (esta facultad había pasado del Ministerio de Hacienda a la Dirección General Inmobiliaria). En 1960 recuperó esa capacidad. Y para incorporar nuevas fuentes de financiamiento para el tendido de redes de agua y

colección de líquidos cloacales, celebró convenios con los municipios de Ramos Mejía, Morón y Adrogué.

En 1958 se creó en la Universidad de Buenos Aires la Escuela de Ingeniería Sanitaria, que después conformó el Instituto de Ingeniería Sanitaria y donde se capacitó gran parte de los profesionales que luego trabajarían en O.S.N. Durante largo tiempo la Organización Panamericana de la Salud otorgó becas de capacitación en ese espacio. A partir de 1955 el sindicato gremial logró cada vez más notoriedad, y empezó a ocupar un rol destacado que continúa ocupando hasta hoy.

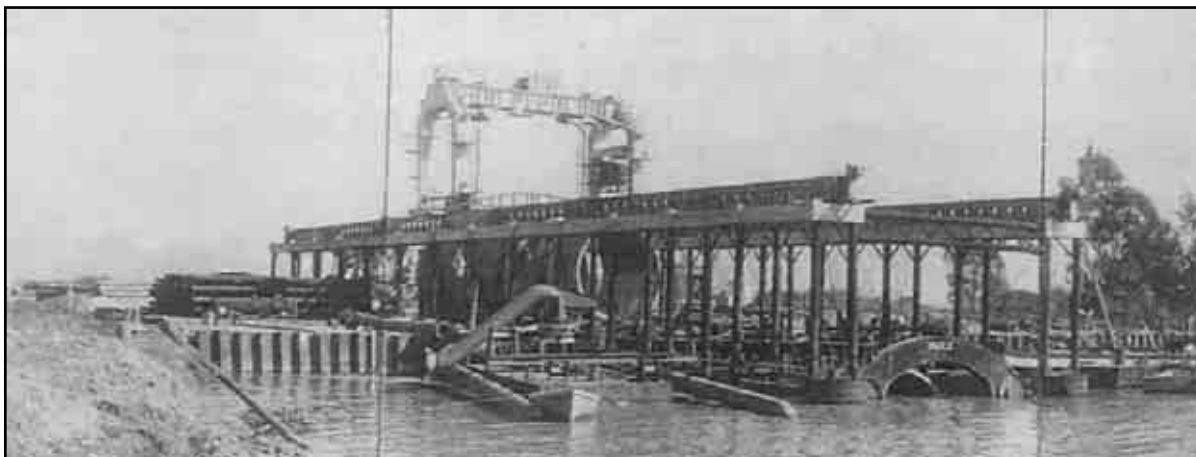
A principio de 1960 el presidente de O.S.N. advirtió sobre la imposibilidad del organismo de realizar nuevas obras, y sobre la conveniencia de estudiar la descentralización. Además, según Rey, a este reclamo se sumó el desarrollo en todo el país de los sistemas necesarios para atender las demandas locales, el retorno a la autoridad local de las obras y su explotación.²¹

El gobierno intentó descentralizar el servicio por decreto, pero las provincias se opusieron, ya que no habían sido consultadas sobre las posibilidades reales de hacerse cargo del servicio y las obras. El decreto fue derogado y para atender las demandas se elaboró y aprobó el Plan Integral de Saneamiento del Aglomerado Bonaerense, una actualización de los planes anteriores. Se dividió el plan en tres grupos de obras que se desarrollarían en 13 años y se constituyó un Fondo de Saneamiento para llevarlo adelante. Pero las dificultades económicas generales hicieron que ni el gobierno nacional ni el provincial realizaran los aportes, por lo que sólo se realizaron algunas pocas obras. En tanto se exploraba la posibilidad de obtener financiamiento del BID, se concluyó que era necesario construir la Cuarta Cloaca Máxima. También se revieron las tarifas, y se implementó el sistema que con algunas diferencias rige mayoritariamente hasta hoy. En 1964 se creó el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural, SNAP, para estudiar el abastecimiento de agua potable en zonas rurales.

En 1965 se avanzó nuevamente en la descentrali-

En 1960, O.S.N. se asoció con los municipios de Ramos Mejía, Morón y Adrogué, para incorporar nuevas fuentes de financiamiento para el tendido de redes de agua y colección de líquidos cloacales.

21- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.



1967 - Construcción de la descarga cloacal de Berazategui.

Fuente: "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993"...

zación a través de la Ley 16.660, que autorizaba a O.S.N. a ejecutar obras y entregarlas una vez terminadas a la provincia o el municipio solicitante, que explotaría el servicio. Pero este intento fracasó nuevamente, porque los solicitantes, en el momento de hacerse cargo del servicio, le pedían a O.S.N. que lo tuviera a su cargo.

En 1968 se abrieron las propuestas para la construcción del Establecimiento de Potabilización de Bernal y se licitó parte de la Cuarta Cloaca Máxima. Y según Rey, es en esta época donde se va a producir el cambio global en O.S.N., por una combinación de factores que incluyeron la creación de áreas de Organización y Métodos y gerencias de Control en todos los organismos estatales. *"La situación general de la economía del país, la despriorización de la actividad del saneamiento con relación a otras infraestructuras estatales, y el nuevo enfoque organizacional, fueron factores concurrentes que explican el cambio global operado por O.S.N. en esa década. El organismo eminentemente técnico, que había llegado a colocar al saneamiento del país, y en particular al del área metropolitana, como ejemplo en Latinoamérica, comenzó con una lenta y progresiva descapitalización del factor humano. Para esa fecha era todavía dable comprobar que uno de cada tres ejecutivos de primera línea responsables de la explotación de los servicios en América Latina, en algún momento de su carrera profesional, habían pasado por O.S.N. a completar su formación"*²².

A partir de allí, las energías se concentrarían en la búsqueda de financiamiento, más que en el diseño y desarrollo de obras.

En 1970, continuó el proceso de descentralización: la OMS, a través de la OPS, colaboró con la división del país en ocho regiones sanitarias con las

que se irían acordando autonomías técnicas, económicas y financieras. La Capital Federal y el Gran Buenos Aires pasaron a conformar la Región Metropolitana. Algunas obras se iniciaron entonces, como la licitación de la construcción de un tramo de la Cuarta Cloaca Máxima (que nunca se inició y hubo que rescindir el contrato por diferencias con la contratista) y también se dispuso un régimen bimestral de facturación. Además se realizaron obras en el interior del país. Pero un nuevo gobierno de facto dispuso, en 1979, la paralización de todas las obras: desde 1977 las propuestas de O.S.N. eran respondidas con un párrafo que incluía expresamente la indicación de abstenerse de iniciar nuevas obras, aún cuando contara con los fondos necesarios.

En la década del '70, además, comenzó a manejarse no sólo entre especialistas la relación entre saneamiento y protección del medio ambiente. En 1972 se realizó en Estocolmo una reunión mundial sobre medio ambiente, en 1976 la cita fue en Vancouver y sobre asentamientos humanos y en 1977, en Argentina, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua. La Comunidad Mundial de Naciones proclamó el decenio 1979-1990 como el Decenio Internacional del Agua Potable y Saneamiento Ambiental. Y Argentina adhirió a ambiciosas metas que proponían lograr, para 1990, la cobertura del 80% de la población en agua corriente y del 70% en cloacas. Aún hoy no se cumplen. Según datos de 2000 publicados por el CEPIS/OPS/OMS, el 67% de la población de la Argentina está conectada a un servicio de red de agua potable y el 27,43% dispone de conexión al servicio de saneamiento²³.

22- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

23- "Evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento 2000 en las Américas: Argentina" informe analítico elaborado por el Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS) de la OMS/OPS, www.cepis.ops-oms.org, última actualización noviembre de 2000.

1980: la descentralización del servicio

Finalmente en 1980 se descentralizó el servicio, a través de la aplicación del principio de subsidiariedad del Estado y para la RMBA se creó un ente interjurisdiccional y tripartito que se haría cargo del servicio, formado por la Municipalidad, la Provincia y la Nación. Después de varias idas y vueltas, se concretó la transferencia del servicio a las provincias, Salta fue la primera, en 1980, y Río Negro, la última, en 1981.

En tanto, mientras que para la RMBA no se lograba el acuerdo, un trabajo desarrollado por un grupo de trabajo tripartito, el Gabinete del Riachuelo, recomendaba que:

- Se mantuviera O.S.N. como forma de cumplir con el plan 1980-1990 elaborado por la empresa.
- Se designara un directorio de seis miembros (dos por jurisdicción).
- Se creara un ente que se haría cargo del activo y pasivo de O.S.N.²⁴

Como la Municipalidad y la Provincia no respondieron a estas recomendaciones, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación creó una nueva comisión integrada por subsecretarios de las tres jurisdicciones, a la que fijó un plazo de treinta días para elaborar la propuesta de Ente Metropolitano.

Las alternativas de división que pusieron a consideración incluían:

- Dividir la empresa en dos sistemas, uno mayorista y otro minorista.
- Separar los servicios de Capital y Provincia.
- Dividir el área por Municipios.

"Toda esta gama de variantes no guardaba relación alguna con la realidad de un sistema técnicamente unificado construido a lo largo de todo el siglo al margen de las competencias jurisdiccionales que impone la división política de áreas", sostiene Rey. Finalmente en 1981 se resolvió que el sistema continuara unificado.

Pero todas estas discusiones retrasaron, no sólo la realización de nuevas y necesarias obras, sino la puesta en marcha de obras que se hallaban concluidas en un 80%. La relación entre la inversión en infraestructura sanitaria, respecto de la inversión bruta interna, se redujo durante el período 1981-1993 al 0,56%, en contrapartida con el 1,5% promedio anterior a 1970. *"La virtual parálisis de la inversión sectorial llevó a que, en gran parte, los usuarios vivieran del pasado, gracias al sobre dimensionamiento de*

las obras básicas construidas mucho tiempo atrás, impactando negativamente en los niveles de expansión y, en forma notoria, en la operación y el mantenimiento de los servicios" explica el Ing. Osvaldo Rey²⁵.

A partir de entonces, aunque aumentó el número de clientes, O.S.N. entró en una etapa de decadencia que terminaría, diez años después, con la concesión del servicio. Si bien se planificaron obras y hasta se obtuvo un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, nunca se concretaron las obras proyectadas. Incluso se llamó nuevamente a licitación para la construcción del tramo Riachuelo-Wilde de la Cuarta Cloaca Máxima. También se desarrolló el programa Pro-Agua, que permitió dotar con un servicio precario a más de 20 villas de emergencia localizadas en el GBA. *"El mayor deterioro en la década en materia de saneamiento se produjo en el campo de la contaminación hídrica, siendo este tema, por la diversidad de organismos con competencia en el mismo, uno de los de mayor dificultad de solución",* escribe Rey.

En 1988, se imputó a funcionarios superiores de O.S.N. la responsabilidad de no arrojar más líquidos cloacales sin tratamiento en el Río de la Plata, a raíz de una denuncia penal. Según Rey, O.S.N. no tenía injerencia en esta situación, dado que el Ejecutivo no autorizaba a la empresa a realizar determinadas obras troncales que estaban priorizadas en los últimos presupuestos anuales presentados y le negaba la autorización de la inversión. Se expuso ante el juzgado interviniente la situación, que requirió conocer cuáles eran las obras. En ese momento O.S.N. ya estaba elaborando las bases del pliego para el llamado a concesión. Se entregaron al juzgado las obras y plazos previstos para exigir al concesionario. El juez consideró necesario extender los plazos; por tal razón, el entonces flamante presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem, dispuso en julio de 1989 la intervención de O.S.N. por 180 días. Ese mismo año, el gobierno declaró al Estado Nacional en estado de emergencia, a través de la Ley 23.697. Posteriormente, dictó el Decreto 2074/90, que dispuso la *"concesión de los servicios de distribución y comercialización actualmente prestados por O.S.N. y la consecuente operatividad de las plantas de producción para la atención de servicios"*.

"Los argumentos que se esgrimían para promover la participación del sector privado eran: la ineficiencia del estado en la administración de los servicios, la obsolescencia de los

24- "El saneamiento en el área metropolitana, desde el Virreinato a 1993", Ing. Osvaldo Rey, Aguas Argentinas, Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2000.

25- Ídem.

sistemas, su falta de mantenimiento e innovación tecnológica, la necesidad de recurrir a préstamos internacionales, la magnitud de las empresas estatales que justificaban un concepto monopolístico de servicios basado en la economía de escala, los negociados, corrupción y falta de transparencia, el sobredimensionamiento de planta de personal, etc.²⁶

Para cumplir con el decreto 2074/90 se creó la Comisión Técnica de Privatización de O.S.N., que trabajó bajo la órbita de la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos y estaba integrada por seis representantes nombrados de a pares por dicha subsecretaría, por la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación y por entidades gremiales.

Durante 180 días la Comisión recopiló información relativa a la transferencia de los servicios sanitarios y la puso a disposición de la autoridad de aplicación. También elaboró un listado (con el apoyo de firmas internacionales de consultoría) que sirvió de base para realizar un llamado de precalificación de antecedentes para presentarse al llamado de concesión. Quienes se presentaran debían cumplir, entre otras, las siguientes condiciones:

- Incluir entre sus integrantes a un operador de servicios de agua y desagües cuya experiencia garantizara la prestación del servicio y que debía integrar como mínimo el 25% del capital social y tener derecho a voto en la sociedad concesionaria.
- Constituir una sociedad anónima cuyo único objeto social fuera la explotación de la concesión.
- Atender la prestación de servicios similares en ciudades o conglomerados urbanos interconectados de un mínimo de quinientos mil habitantes y a un número de dos millones y medio de habitantes servidos como total de población.

También la Comisión, cumpliendo con lo dispuesto en la norma de creación, elaboró un Proyecto de Marco Regulatorio que fue elevado a la autoridad de aplicación y finalmente puesto en vigencia por el Poder Ejecutivo Nacional por el Decreto N° 999/01²⁷. Finalmente, se elaboró el Pliego de bases y condiciones para la presentación de las ofertas técnicas y económicas de los participantes precalificados en la primera etapa. Siguiendo a Rey, los

grupos representaban a los operadores más destacados de servicios de saneamiento de Francia, España e Inglaterra, y eran acompañados por empresas argentinas. Una vez aprobado el pliego licitatorio, se convocó a los consorcios que presentaron sus ofertas.

Se presentaron cuatro ofertas lideradas por importantes operadores internacionales: North West Water, Lyonnaise des Eaux, Thames Water International y Canal de Isabel II. En primer lugar, se realizó el análisis técnico de las ofertas y en esa etapa resultó desestimada la oferta liderada por el operador español Canal de Isabel I; luego reabrieron las ofertas económicas y se adjudicó el contrato a la oferta que había presentado la menor tarifa para prestar el servicio en las condiciones estipuladas en los pliegos de licitación. El grupo adjudicatario conocido como Aguas Argentinas SA (AASA), ganó la licitación, suscribió finalmente el contrato y tomó posesión del servicio el 1

de mayo de 1993. Inicialmente, estaba integrado por Lyonnaise des Eaux, Aguas de Barcelona, Compañía General des Eaux, Anglian Water, Sociedad Comercial del Plata y Meller S.A. (ambas argentinas) y el Banco de Galicia y Buenos Aires y un 10% de las acciones estaban en manos de los trabajadores por la implementación de un Programa de Propiedad Participada.²⁸

El Proyecto de Contrato también fue elaborado con la colaboración de la Comisión Técnica de Privatización con la asistencia de consultores internacionales y puesto a consideración de la autoridad de aplicación, que lo aprobó previo a la firma y sanción del Decreto aprobatorio.

La Gran Ciudad consultó a Roberto Chama²⁹ acerca de la naturaleza de este primer contrato, quien respondió: "*Resulta claro que es un contrato con rigideces y tal vez con algunas ingenuidades, pero es injusto pretender en los contratos de concesión del 90 tener el estado del arte de 2005. Es el primer contrato de concesión de agua potable y saneamiento importante que se firma, no sólo en Argentina sino en América Latina, y el más importante del mundo en ese momento. El gobierno tomó todas las precauciones para hacer un buen contrato, vinieron*

Entre otros argumentos utilizados para privatizar el servicio, se esgrimieron: la ineficiencia del Estado, la falta de mantenimiento e innovación tecnológica y la necesidad de recurrir a préstamos internacionales.

26- "Gestión sustentable de agua y saneamiento a nivel local. El caso del Municipio de Moreno, Pcia. de Bs. As., Argentina." Ana Hardoy, Jorgelina Hardoy, Gustavo Padiella y Gastón Urquiza, IIED - AL, Ciudad de Buenos Aires 2005.

27- Este marco regulatorio hoy continúa vigente.

28- Programa previsto en la Ley 23.696 para implementar la participación de los trabajadores en los distintos procesos de privatización, recogido en el Decreto 2074/90 que establece un participación mínima del 10% del capital accionario de la empresa concesionaria.

29- Miembro hasta 1992 de la Comisión Técnica de Privatización en representación de Obras Sanitarias de la Nación.

consultores ingleses y franceses muy importantes a hacerlo y lo revisó el Banco Mundial. El estado del arte era ese: lo que se puede criticar de un contrato diseñado con las rigideces del derecho administrativo argentino de ese momento, se vincula con la falta de incentivos o con un mayor desarrollo de la administración de inversiones, pero en general era un buen documento, que a pesar de adolecer de algunas deficiencias no podría decirse que permitía incumplimientos o conductas no deseadas por parte del concesionario. En todo caso, un poco ingenuamente creía que el sector privado iba a aplicar su capacidad de inversión a las inversiones exigidas en el contrato".

¿Qué rol le cupo y le cabe a los organismos multilaterales en la privatización de los servicios? Según Chama: "Los organismos multilaterales decían que esta concesión era una de las mejores diseñadas del mundo y era el ejemplo del sector y fue ejemplo en los congresos que hubo hasta el '96, '97. El rol de los organismos multilaterales ha sido de difundir y promover una forma de vinculación con el sector privado, pero también debemos decir que nunca un organismo multilateral participa en las negociaciones. Por ejemplo, en el caso de Aguas Argentinas nunca dijo pongan al CIADI como mecanismo de arbitraje o acepten los tratados de protección de inversiones, esas cláusulas se incorporaron en renegociaciones contractuales, eso fue una decisión soberana del gobierno. Debe recordarse que las decisiones políticas de los '90 dicen que hay que avanzar y promueven la participación privada en el sector público³⁰, lo que no dice es cuál es el modelo que hay que implementar. La decisión de un modelo de concesión en la Argentina, es común a todos los sectores: puertos, ferrocarriles, autopistas, terminales de transporte, agua potable. No hay que asombrarse de que se elija el modelo de concesión como modalidad, estaba previsto en la Ley de Reforma del Estado".

Daniel Azpiazu reproduce, en su libro "Las privatizadas I: ayer, hoy y mañana", un extracto de una entrevista a Joseph Stiglitz publicada en "El Observador" (Londres) en octubre de 2001: "La economía de cada nación es analizada individualmente y, enseguida, dice Stiglitz, el Banco entrega a cada ministro el mismo programa de cuatro pasos. El paso uno es la privatización, que Stiglitz llama con más precisión, 'la sobornización'. En lugar de oponerse a la venta de industrias estatales, me dijo que los líderes nacionales -usando como excusa las exigencias del FMI- liquidan alegremente sus empresas de electricidad y de agua. 'Podías ver como se les abrían los ojos', ante la posibilidad de una 'comisión' del 10% pagada en cuentas suizas, por el simple hecho de haber bajado 'unos cuantos miles de millones' el precio de venta

de los bienes nacionales".³¹ Joseph Stiglitz fue economista en Jefe del Banco Mundial hasta el año 1999 y recibió el premio Nobel de Economía en 2001.

1993: Aguas Argentinas: servicio privado, control estatal

El contrato firmado en abril de 1993 tiene seis artículos y trece anexos en los que se determina los términos de la concesión. Según el sitio web del ETOSS -organismo público tripartito encargado de controlar el cumplimiento del contrato- la concesión debe:

- Recuperar la calidad de los servicios de agua y cloacas en prestación.
- Incorporar tecnología en el tratamiento de los líquidos cloacales que permitan no contaminar el ambiente.
- Estipular los derechos de los usuarios de los servicios sanitarios.
- Mejorar la productividad de la empresa prestataria para que la calidad y la expansión se puedan lograr con la tarifa mínima posible, inclusive menor a la que regía en el momento de tomar la concesión.

Para lograr el cumplimiento de estos objetivos, en el Contrato se fijaron metas cualitativas y cuantitativas vinculadas a cobertura y calidad de los servicios, incluyendo la incorporación del tratamiento de aguas servidas. Estas metas se fijaron sobre la base de objetivos parciales cada 5 años y de cumplimiento obligatorio a lo largo de 30 años (lapso que dura la concesión). Como organismo de control el ETOSS cuenta con una serie de instrumentos para asegurar el cumplimiento efectivo de los compromisos de inversión y desarrollo asumidos por Aguas Argentinas S.A. Estos instrumentos son:

- Garantía del cumplimiento del contrato por 150 millones de dólares.
- Capital mínimo inicial de 120 millones de dólares.
- Compromiso incondicional de financiamiento otorgado por entidades bancarias de primer orden de 200 millones.
- Seguros por responsabilidad civil por 100 millones de dólares, más los demás seguros corrientes en uso en actividades de servicios.
- Un sistema de multas por incumplimiento de metas, progresivo por gravedad y reiteración, que llega a un millón de dólares por objetivo

³⁰ Ley 23.696.

³¹ "Las privatizadas I, ayer hoy y mañana", Daniel Azpiazu, Colección Claves para todos, Capital Intelectual, Ciudad de Buenos Aires, abril de 2005.

incumplido y la eventual rescisión culposa por la concesión en caso de incumplimiento por parte del concesionario³².

Según Daniel Aspiazu, investigador de FLACSO, "la privatización de O.S.N. fue llevada a cabo a comienzos de 1993 con los objetivos de promover la universalización de los servicios de agua potable y saneamiento y la mejora en la calidad de los mismos. El logro de dichos objetivos requería, indefectiblemente, desarrollar nuevas obras de infraestructura, así como la rehabilitación de las ya existentes. La supuesta 'incapacidad estatal' para realizar dichas inversiones en condiciones de eficiencia, constituyó el argumento central con el que los reformadores neoliberales justificaron la privatización (...). La variable definitiva de la licitación pública nacional e internacional fue el menor nivel tarifario base destinado a financiar la prestación del servicio y un plan de inversiones especificado para los primeros 10 años de concesión (...) No hubo pago de canon alguno para acceder a la explotación de los activos fijos de la empresa O.S.N. privatizada".³³

El contrato de concesión prevé que, ante situaciones extraordinarias no previstas en el contrato, se produzca una revisión extraordinaria de tarifas. Y a esta opción recurrió la autoridad de aplicación en 1994, esgrimiendo entre otras causas el abastecimiento a sectores marginales (un punto no previsto en la expansión del servicio), la presencia de nitratos en el agua y cambios en los planes de inversión generados en pedidos de algunos municipios para adelantar la expansión de los servicios en sus territorios.

En esta primera revisión se acordó un aumento en la tarifa del 13,1%, que se debe separar en un 8% que correspondía al reconocimiento al concesionario de los incrementos de costos según se preveía en el Contrato y un 5,1% adicional que debía financiar los cambios introducidos por el Estado en el Plan de Inversiones 1993-1998, diseñado para cumplir con las metas del contrato.

Si bien como se explica esta revisión extraordinaria estaba prevista en la concesión, vale recordar que un año atrás, cuando firmó el contrato, la empresa se había comprometido a expandir el servicio por su cuenta y, de acuerdo a sus previsiones, a mantener la tarifa congelada durante los primeros 10 años

de concesión, y de esta forma cumplir con los objetivos previstos. Vale recordar también que por estos y otros motivos, la empresa no pagó canon alguno por la utilización y explotación de la infraestructura existente.³⁴

En 1993 se privatizó el servicio, en 1994 se realizó una revisión tarifaria extraordinaria y en 1997, en la primera revisión quinquenal, se alteró definitivamente el espíritu del contrato.

"La revisión de 1994 fue una revisión tarifaria extraordinaria prevista contractualmente, porque se alteraron los planes de inversión por voluntad del Estado. Esto no tiene nada que ver con la revisión de cláusulas contractuales que surgen de las siguientes revisiones", sostiene Chama.

La Gran Ciudad preguntó a Chama si se puede considerar esta primera revisión técnica un cambio en el espíritu del contrato. "Absolutamente no, donde surgen los cambios en el espíritu del contrato

es en las revisiones siguientes, donde aparecen el CIADI y el SUMA y se altera la forma justa de revisión de las tarifas y se incorpora la dolarización y el ajuste por precios internacionales sin ajustes por productividad. La crítica más fuerte que se hizo a la concesión, que fue el ajuste de tarifas por precios extranjeros, no estaba en el contrato original, fue parte de la renegociación del '99. Antes se hacía con una mesa de estudios y sobre la base de una canasta de precios, que es un mecanismo transparente".

¿Y por qué el gobierno decidió alterar el espíritu del contrato? "Porque la autoridad de negociación decidió negociar en términos de una política equivocada, a mi parecer. Cuando se diseña el modelo de concesión de AASA se pide un sector privado fuerte, que invierta, y que incorpore la eficiencia en la asignación del recurso agua potable. Es el Estado el que consiente en los primeros años de la concesión que no se implemente una política de medición y una revisión integral del sistema tarifario. Ese consentimiento hace que se pierda el espíritu del contrato en 1995. No es la revisión tarifaria, es la política que aplica la autoridad de aplicación, es decir, el gobierno; debe recordarse que en 1997 el gobierno revisa la decisión del ETOSS dando lugar a un aumento de tarifas mayor al que aprobara el Ente regulador. Estos hechos trastocan el modelo originalmente diseñado, porque si se aplica un modelo tarifario eficiente que reduce el consumo, con la infraestructura existente y el mismo costo de producción, se logra abastecer a mayor cantidad de gente, el consumo se asocia a la tarifa y eso, desde el punto de vista social, es eficiente. Luego viene la discusión de los subsidios. El SUMA es la manifestación de ausencia de política tarifaria, y a la

32- Tomado de www.etoss.org.ar.

33- "Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires. Historia de un fracaso" por Daniel Aspiazu y Karina Forcinito, FLACSO, ponencia presentada en el Tercer Foro Mundial del Agua realizado en Kyoto, abril de 2003. Versión editada tomada de www.flacso.org.ar.

34- "Aguas Argentinas, un gran negocio de la empresa, a expensas de los usuarios", por Nana Bevillaqua, Le monde diplomatique, edición Cono Sur, número 26, agosto de 2001.

falta de decisión para incorporar un sistema tarifario justo que vincule el gasto con el consumo real del servicio. En la etapa de diseño de la concesión nunca se pensó que hubiese SUMA", concluye Chama.

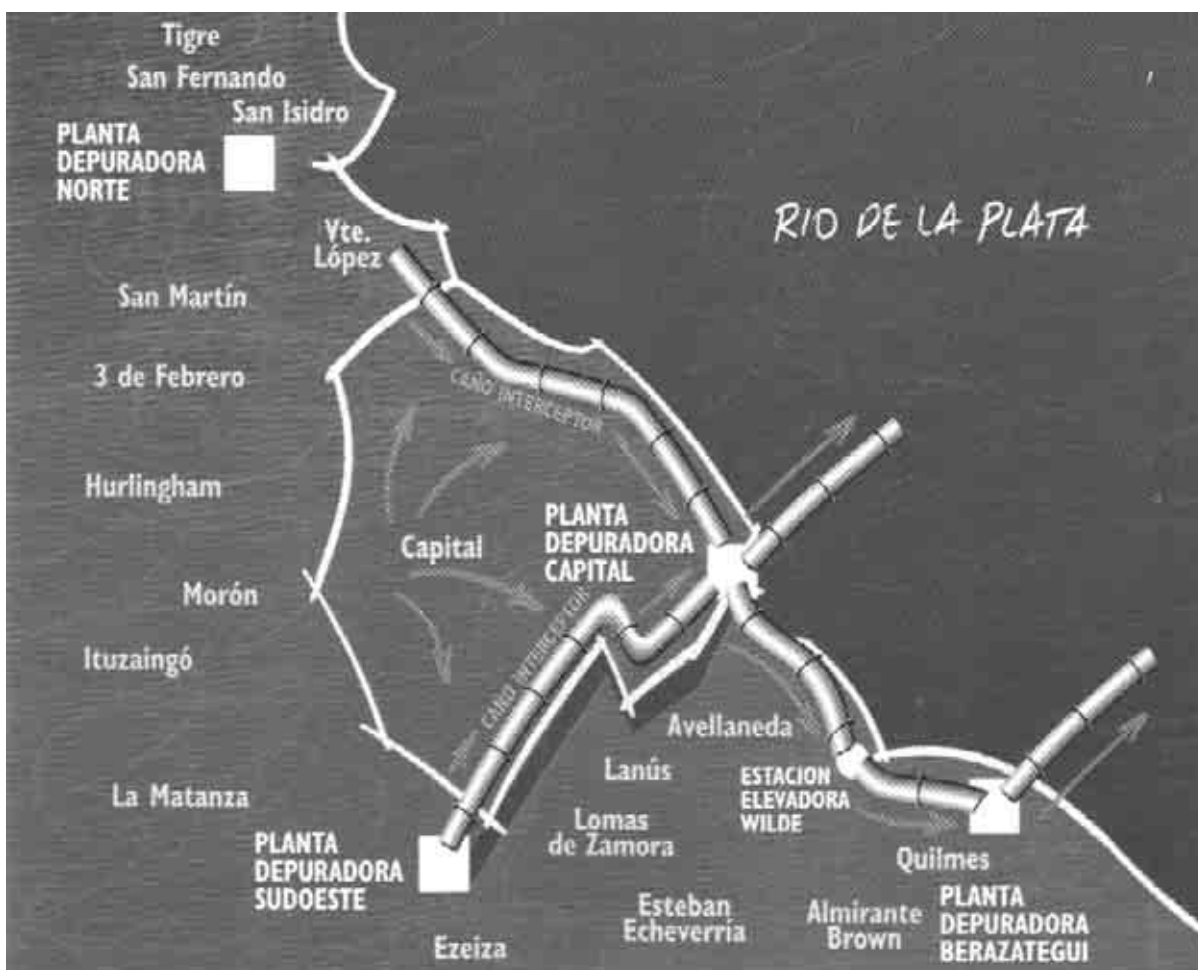
A través del decreto 149/97 y las resoluciones 601/99 y 602/99, el contrato fue modificado una y otra vez, alterando fundamentalmente la ecuación económica, que pasó de beneficiar a los usuarios a beneficiar al concesionario. Para el momento en que fueron dictadas ambas resoluciones, se había redefinido quien era la autoridad de aplicación del contrato -con la que la empresa negociaba- y el trabajo estaba en manos de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, organismo que dirigía María Julia Alsogaray. La implementación de las dos resoluciones nombradas, permitió ajustar la tarifa en función de los costos o ingresos de la empresa. "Las modificaciones tarifarias adoptadas, sumadas al trabajo realizado por el concesionario en la actualización catastral y al mejoramiento de los índices de

morosidad permitieron incrementar la facturación bruta alrededor de un 20%, en el segundo año, alcanzando casi los 300 millones de dólares, y la obtención de ganancias netas por 25,2 millones de dólares, cifras que pasaron a los 360,8 millones de dólares y 53,6 millones respectivamente en el año 1995", sostiene Américo García, presidente de La Unión Usuarios y Consumidores³⁵.

A fines del segundo año de concesión, el ETOSS sancionó a la empresa por distintos incumplimientos, y le colocó multas de alrededor de 4 millones de pesos, multas que generalmente fueron "perdonadas" por la autoridad de aplicación, en las sucesivas revisiones y/o modificaciones del contrato.

1997: primera revisión quinquenal

En noviembre de 1997 se produjo otra adecuación del contrato, en el marco de la primera revisión quinquenal. Se reemplazó en la tarifa el cargo por infraestructura por el SUMA (Servicio Universal



1997 - Plan de Saneamiento Integral (PSI) presentado por Aguas Argentinas en la primera revisión quinquenal. Fuente: Archivo Aguas Argentinas.

35- "La privatización de Aguas y Cloacas en el Área metropolitana de Buenos Aires: incumplimientos y causales de rescisión", trabajo elaborado por Américo García y presentado en el proceso de renegociación del contrato, febrero de 2003. Tomado de www.usuarios.org.ar

Mejoramiento Ambiental) que significó un aumento en la factura promedio del 20%. Hasta ese momento, desde el inicio de la concesión el cargo de la tarifa correspondiente a infraestructura, había aumentado el 42%³⁶.

Para ese año, entre otras metas la empresa tenía que concluir la construcción y habilitación de la Cuarta Cloaca Máxima (que debía estar terminada como máximo a fines del cuarto año de concesión). Hasta el día de hoy, las obras siguen sin realizarse, ya que fueron reprogramadas con la autoridad de aplicación (la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable a cargo de María Julia Alsogaray) para el año 2012. Algo similar ocurrió con la planta de tratamiento de efluentes de Berazategui, cuya realización fue reprogramada para el 2020.

También en esa revisión se aceptó (o pasó por alto) el alto nivel de endeudamiento de la empresa y se dispuso que los nuevos usuarios pagaran en concepto de cargo de integración al servicio 30 cuotas de 4,22 pesos (en total, 126,60 pesos) incorporados a la factura. *"La tarifa del servicio, cuyos valores constantes a lo largo de los primeros 10 años de la concesión debía garantizar la razonabilidad del beneficio como factor de equilibrio asignativo de los recursos y remunerativo del capital, fue arbitrariamente transformada en un factor de formación de ganancias extraordinarias, prohibidas por el marco regulatorio en correspondencia con las bases de la privatización de los servicios públicos nacionales expresadas en la Ley de Reforma del Estado 23.696, que se aplica a la concesión y exige una adecuada proporcionalidad entre la inversión efectivamente realizada y la utilidad neta del negocio (art. 15 inc. 7). La exigencia de inalterabilidad del valor de servicio en la primera década de concesión se completaba en el contrato con una definición taxativa del programa de inversiones, que el concesionario incumplió en el 58% provocando para el primer quinquenio una desinversión de 746,39 millones sobre un total de 1.289,46 millones, comprometidos a valores de oferta. Estas distorsiones se patentizan en la violación de otras normas del contrato, que disponen que de verificarse la existencia de excedentes en los ingresos provenientes de la facturación con respecto al número de usuarios ser vidos en cada año, el Ente regulador podrá disminuir los valores tarifarios y los precios",* explica la Dra. Nana Bevillaqua.³⁷

Esta primera revisión quinquenal también puso al descubierto los incumplimientos de la empresa, y no sólo por no haber realizado la Cuarta Cloaca

Máxima o la planta de Berazategui. En materia de expansiones cloacales, la meta fue incumplida un promedio del 80%.

¿Que sucedía en tanto con el ETOSS? ¿Estaba en condiciones de controlar el cumplimiento del contrato suscripto con la empresa? Sobre este punto, **La Gran Ciudad** consultó al Lic. Miguel Saiegh -actual director del Ente designado por la Provincia de Buenos Aires- quien respondió: *"Muchas veces se dice por que el ETOSS no hizo esto o aquello. Primero, las estructuras tienen objetos en su esquema fundacional; si además los que la aplican no son estrictos se agrava el problema. De por sí la estructura fundacional del ETOSS era controlar después. No había ninguna dinámica que permitiera un control 'pari passu', durante la marcha, con lo cual el ETOSS durante muchos años se dedicó a ver que pasaba con un año de atraso, porque había que esperar que el concesionario hiciera su informe anual, y luego se verificaba si cumplía o no cumplía. Con lo cual en la génesis ya estaba parte del problema. Además, no hubo rigor y en otros casos el Poder Ejecutivo le extrajo facultades como el replanteo del contrato que hubo con las resoluciones de María Julia Alsogaray en las que el Ejecutivo se arrogó como poder concedente y le quitó facultades al ETOSS y el ETOSS no supo defender sus atribuciones. Este es un juego perverso, a alguien le extraigo facultades y el otro en vez de defenderse, mira el techo. Y el ETOSS, objetivamente, durante años miró el techo".*

En julio de 1999 se suscribió un acta acuerdo entre la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y la empresa que entre otros puntos aprobaba las obras a realizarse en el quinquenio 1998-2003 que incluía el Plan de Saneamiento Integral (PSI), un ambicioso plan para recuperar la ribera Buenos Aires y el sistema Riachuelo-Matanza-Reconquista (el esquema se reproduce en la pág. 19), la construcción de la planta depuradora Capital, ubicada en la Boca Barracas, la de Berazategui (que para esa fecha debía estar terminada de acuerdo al contrato original), renovación de cañerías, equipamiento y mejora del servicio y la expansión del servicio para 1,5 millón de habitantes del Gran Buenos Aires³⁸. Estas obras tampoco se concretaron.

En el acta acuerdo también se daban por definitivas las reformas introducidas en el contrato hasta ese momento, que incluían la reformulación de la tarifa. A partir de entonces se empezó a regular por el sistema "price cap" o precio tope, lo que significó que la tarifa quedó sujeta a la inflación de

36- "Aguas Argentinas, un gran negocio de la empresa, a expensas de los usuarios", por Nana Bevillaqua, Le monde diplomatique, edición Cono Sur, número 26, agosto de 2001.

37- Ídem.

38- "Obras para expandir y sanear el servicio", diario Clarín, Ciudad de Buenos Aires, 10/01/2001.

Estados Unidos, dado que en la Argentina regía la convertibilidad y el ajuste se realizaba por el índice de precios mayoristas de ese país. Estas medidas fueron acordadas entre el gobierno y la empresa y contaron con la aprobación de la comisión bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones que funcionaba -y aún funciona- en el Congreso de la Nación.

A partir del cambio de autoridades nacionales que se produjo en el año 2000, con el Dr. Fernando de la Rúa como presidente de la Nación, la política del gobierno para con el concesionario sufrió algunos leves cambios. La autoridad de aplicación pasó a ser la Secretaría de Recursos Hídricos y el ETOSS volvió a tener un papel más activo.

El 9 de enero de 2001 se suscribió otro acta acuerdo, esta vez entre el ETOSS y Aguas Argentinas, para adecuar nuevamente las acciones a fin de que la empresa logre el cumplimiento de las metas establecidas en el contrato. Según consta en el texto publicado, los directores designados por la Provincia de Buenos Aires solicitaron que se atendiera en forma prioritaria las zonas con mayor vulnerabilidad sanitaria, en tanto sus pares de la Ciudad pedían se cumpliera con las obras de renovación de las instalaciones existentes, especialmente las del Radio Antiguo. Además el acta coincidía en impulsar el Plan de Saneamiento Integral y la adecuación tarifaria como resultado de la Primera Revisión Quinquenal de Tarifas (que recién estaba finalizando) e introdujo una novedad: los fondos provenientes de esa adecuación tarifaria debían ser depositados en un fideicomiso implementado por la concesionaria pero con el control y ejecución de obras a cargo del ETOSS. Los fondos se utilizarían para el pago de obras de expansión de agua potable y desagües cloacales básicas, secundarias y conexiones, consensuado entre ETOSS y AASA.

Pero la crisis institucional de diciembre de 2001 provocó retrasos en la conformación del fideicomiso y recién en enero de 2003 la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (que había recuperado en 2001 su capacidad como autoridad de aplicación del contrato) aprobó el fideicomiso. Hasta ese momento, el dinero estuvo guardado en una cuenta especial. En el sitio web del ETOSS puede seguirse -mediante las disposiciones del Ente- la pelea entre ente y empresa para lograr la conformación del fideicomiso, dado que AASA se negaba

a depositar los fondos. Finalmente en agosto de ese año, la empresa depositó los 43,8 millones de pesos correspondientes. El listado de obras realizadas hasta diciembre de 2004 se encuentra disponible en el sitio web del ETOSS. Lamentablemente, dada la discusión entre gobierno y empresa (por la renegociación de las tarifas que pretende la empresa a partir de la devaluación de la moneda argentina y los reclamos del gobierno por los incumplimientos en el contrato) las obras se encuentran paralizadas. Al cierre de esta edición 27 millones de pesos están depositados en el fondo fiduciario, esperando ser asignados. Según fuentes ligadas a la renegociación, el dinero sería utilizado para realizar obras que busquen evitar los problemas del servicio durante el verano³⁹.

2001: comienza el conflicto

A partir de la crisis desatada en diciembre de 2001 se produjo una devaluación del 270 % de la moneda nacional. El entonces presidente Eduardo Duhalde, declaró a través de la Ley 25.561 la "Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario", que limitó los reclamos de las empresas y estableció criterios para la negociación. Suspendió cualquier tipo de actualización de todos los precios y tarifas y facultó al Poder Ejecutivo -dándole indicaciones explícitas- para renegociar los contratos cuando fueran de prestación de servicios públicos. Así lo dice el artículo 9º: "En el caso de los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, deberán tomarse en consideración los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas".

En el Ministerio de Economía se creó, a partir de la resolución 293/02, una Comisión de Renegociación, presidida por el propio ministro, en ese momento el Dr. Jorge Remes Lenicov. Además, como vicepresidente se designó al Secretario Legal y Administrativo de la cartera de Hacienda. También se nombró un coordinador general y se convocó a los secretarios de Estado de cada uno de los sectores en discusión. A su vez, la

Inversiones no realizadas

En millones de dólares a valores de oferta

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Totales
Inv. ofertadas	101,50	210,52	302,91	362,36	229,10	83,07	1.289,46
Inv. efectuadas	40,93	144,55	132,17	100,49	109,52	15,41	543,07
Desinversión	-60,57	-65,97	-170,74	-261,87	-119,58	-67,66	-746,39

*Correspondiente al período mayo/diciembre de 1998

Fuente: Comisión de Usuarios del ETOSS, agosto 2000, tomado de *Le monde diplomatique*, agosto 2001

Comisión estaba dividida en dependencias técnicas dedicadas a cada área de servicios públicos, encabezadas por un especialista. También trabajó en la comisión un representante de los consumidores. Veinte días después de la sanción de la ley 25.561, en enero de 2002, Aguas Argentinas envió una nota, firmada por su presidente y el director general adjunto, a la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación donde notificaba que suspendía los objetivos de inversión previstos en el acta-acuerdo 2001, y también (de manera unilateral) el cumplimiento de las diversas resoluciones del ETOSS en las que se intimaba a la empresa a refacturar el servicio a usuarios a los que les había cobrado de más anteriormente o bien no les había prestado correctamente el servicio. Además, la nota expresaba que se debía acordar un mecanismo para incrementar las tarifas y que el Banco Central de la República Argentina debía entregar a la empresa dólares contra pesos con la tasa de cambio uno a uno, para asegurar el pago de deudas que la empresa había contraído. Según entendidos en el tema, llamó la atención la toma de postura agresiva y el tono autoritario e imperativo en el cual la empresa se dirigió al Estado⁴⁰.

En tanto la Comisión creada en el Ministerio de Economía seguía trabajando. En mayo de 2002, el Área de Agua y Saneamiento elevó su dictamen, en el que sostenía que era viable para la empresa seguir prestando el servicio, renegociar los compromisos externos y cumplir con el plan de inversiones dentro del marco de las nuevas condiciones económicas generales, siempre y cuando realizara una serie de ahorros: reducción de honorarios de los directores, de los viáticos, de la contratación de servicios externos, la postergación del pago de dividendos, la eliminación de ciertos pagos de intereses y gerenciamiento⁴¹. En el cuadro ubicado en la página 25 se detalla la evolución de las utilidades de la empresa desde 1994 hasta 1999.

Pero un mes antes de la presentación de este informe, en abril de 2002, había renunciado el ministro Remes Lenicov y asumido Roberto Lavagna.

A mitad de ese año, el gobierno accedió a que se renegociaran las tarifas a través del mecanismo de audiencias públicas, las cuales finalmente fueron suspendidas -un día antes de empezar- por decisión judicial. La Defensora del Pueblo de la Ciudad y asociaciones de usuarios y consumidores presentaron una medida cautelar porque consideraban esta instancia "ilegítima" y una simple formalidad, dado que se iban a discutir las tarifas, cuyo aumento estaba acordado de antemano. A fin de 2002, en un contexto de presión por parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para que se incrementen las tarifas, el Poder Ejecutivo decidió implementar un mecanismo de consulta pública para tratar la propuesta de AASA, que arrojó que si bien era necesario aumentar la tarifa un 10% para cumplir con las metas propuestas por la propia empresa, el incremento debía ser del 30%⁴². Los aumentos finalmente no se aplicaron.

En junio de 2002 la empresa AASA denunció al Estado ante el CIADI. Sostiene el economista Daniel Aspiazú: *"Para países como Argentina, que durante los años noventa se constituyó en un excelente y paradigmático escenario de experimentación de una de las expresiones más logradas de convergencia de los intereses de las empresas transnacionales y de los organismos multilaterales de crédito (particularmente, el propio Banco Mundial), el CIADI no parecería ser el ámbito más propicio, ni ecuánime, ni legítimo, para la resolución de las múltiples (y, en muchos casos, antojadizas) demandas planteadas en su contra, sobre todo, por las privatizadas"*⁴³. En el recuadro "Qué es el CIADI", ubicado en la página 29 se detalla como trabaja el tribunal.

Un nuevo cambio de autoridades en mayo de 2003 a nivel nacional originó también algunos cambios en la relación con AASA. Por decreto, se creó la

40- "Las privatizadas II, ayer hoy y mañana", Daniel Aspiazú, Colección Claves para todos, Capital Intelectual, Ciudad de Buenos Aires, abril de 2005.

41- "Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires. Historia de un fracaso" por Daniel Aspiazú y Karina Forcinito, FLACSO, ponencia presentada en el Tercer Foro Mundial del Agua realizado en Kyoto, abril de 2003. Versión editada tomada de www.flacso.org.ar.

42- Ídem.

43- "Las privatizadas II, ayer hoy y mañana", Daniel Aspiazú, Colección Claves para todos, Capital Intelectual, Ciudad de Buenos Aires, abril de 2005.

Incumplimiento de las metas

De cobertura de población para el servicio de agua potable mayo 1993 / mayo 1998

	Comprometidas	Realizadas	Incumplimiento	Incumplimiento
Contrato / oferta	1.709.000	632.000	1.077.000	63%
Resol. ETOSS 81/84	1.764.000	631.000	1.133.000	64%
Decreto 1167/97	1.504.000	631.000	873.000	58%

Fuente: Comisión de Usuarios del ETOSS, agosto 2000, tomado de *Le monde diplomatique*, agosto 2001

Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UniRen), un organismo compartido por los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (sus integrantes son nombrados por ambos ministros y se trata de un grupo pequeño, técnico y especializado en el tema) con el objetivo de asesorar y asistir al Estado Nacional en el proceso de renegociación de los contratos de las obras y servicios públicos.

En mayo de 2004 se firmó otro acta-acuerdo transitoria, esta vez entre Roberto Lavagna y Julio De Vido (como ministros presidentes de UniRen) y el presidente y director general de Aguas Argentinas. Ese acta regía hasta fines de 2004 y entre otros puntos, estableció el congelamiento de las tarifas, la suspensiones transitorias de la demanda de la empresa ante del CIADI, el pago de las multas pendientes, los compromisos de la empresa de ejecutar obras por 240 millones de pesos -a través del fideicomiso- y la recomposición de su crítica situación financiera con el exterior.

Pero en octubre del año pasado la empresa presentó una propuesta de trabajo que incluía una serie de acciones para reconstituir el maltrecho equilibrio financiero de la firma: aumento del 60% de la tarifa a partir de enero de 2005, intervención estatal para obtener un préstamo por el equivalente a 250 millones de dólares, transferencia al Estado de parte de su deuda, compromisos de inversión que debían quedar en un 48,2% a cargo del Estado y eximición del pago del impuesto a las ganancias. Entonces el gobierno respondió aplicando multas. En enero de 2005, el ETOSS multó a la empresa por deficiencias en la prestación del servicio por alrededor de 700 mil dólares y la intimó a que pagara las que habían sido suspendidas por el acta-acuerdo 2004 (y que sumaban alrededor de 20 millones de dólares). Además, aprovechando la visita del presidente Néstor Kirchner a París, decidió trasladar la renegociación con las máximas

autoridades de la empresa, directamente a suelo francés⁴⁴. Las multas se originaron en una falta de agua que sufrieron 10.000 vecinos de Lomas de Zamora, que estuvieron sin el servicio desde el 30 de diciembre de 2004 hasta el 2 de enero de 2005. Durante el mes de enero el enfrentamiento entre el gobierno y la empresa se acentuó casi diariamente. En tanto el gobierno esgrimía frente a la falta de inversiones la posible aplicación de multas y hasta la posibilidad de anular el contrato, la empresa comenzó a amenazar con irse del país y abandonar unilateralmente la concesión. También la Comisión de Usuarios del ETOSS adquirió un papel más protagonista y por medio de una carta abierta al presidente de la Nación solicitó, entre otros puntos, que no se trasladase a los usuarios el endeudamiento de la empresa.

Durante algunos meses la situación pareció calmarse, en tanto el gobierno nacional intentaba cerrar un acuerdo con la empresa, intento que incluyó hasta gestiones del ministro Lavagna ante el BID para lograr una quita de la deuda que AASA tiene con el organismo⁴⁵ y la búsqueda de un socio local para paliar la situación financiera de la empresa. En tanto, en marzo de 2005, organizaciones de vecinos de Adrogué, Calzada, Mármol, Lanús, Quilmes, Lomas de Zamora, Turdera, Claypole, Temperley y San José, enviaron una carta a los jefes de estado de Argentina y Francia en la que pedían la rescisión del contrato con Aguas Argentinas, debido al incumplimiento del mismo⁴⁶. En la página anterior se puede consultar un cuadro que detalla las inversiones no realizadas por la empresa.

Pero, en julio, la empresa reclamó al Gobierno que en 30 días le diera una solución con respecto a sus ingresos: o un préstamo gestionado por el gobierno o un subsidio específico. Y si bien el presidente Néstor Kirchner respondió duramente, las negociaciones continuaron al poco tiempo. Las últimas novedades al cierre de esta edición indican que

44- "Las privatizadas II, ayer hoy y mañana", Daniel Azpiazu, Colección Claves para todos, Capital Intelectual, Ciudad de Buenos Aires, abril de 2005.

45- "El gobierno busca darle una mano a Aguas, pero no le encuentro socios", diario Pagina/12, Ciudad de Buenos Aires, 06/06/2005.

46- "Conurbano bonaerense: organizaciones de varios distritos piden la rescisión del contrato con Aguas Argentinas", www.clavenoticias.com.ar, publicado el 03/03/2005.

Endeudamiento de AASA

Información tomada de los balances

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Deuda financiera sobre patrimonio neto	0,6%	1,4%	1,6%	1,8%	2%	2,1%	1,9%	1,9%	1,6%	17,5%	8,5%	7,2%
Deuda sobre patrimonio neto	1,2%	1,9%	2,2%	2,4%	2,6%	2,7%	2,6%	2,5%	2,1%	19,2%	9,7%	8,8%
Expresado en pesos	95 millones	125,8 millones	185,4 millones	229,7 millones	273,4 millones	292 millones	334,1 millones	398,2 millones	445 millones	138,4 millones	261,5 millones	275,3 millones

Fuente: Walter Bitar, Prof. Cátedra Mercado de Capitales, FCE - UBA.

tanto el grupo Suez como Aguas de Barcelona se retirarán de la concesión en el mes de febrero de 2006 (ambas controlan el 65% de las acciones de Aguas Argentinas) por las demoras en la renegociación del contrato. Y que, en tanto esto suceda, se nombrará un representante o veedor del gobierno para que empiece el proceso de transferencia. El 13 de octubre la empresa dió a conocer un comunicado, que se detalla en la recuadro "Qué dice la empresa" (ver página 30).

Según información publicada recientemente, la empresa Suez fue echada de Atlanta (EE UU) por mal servicio. La empresa tenía un contrato de U\$S 480 millones hasta 2019, pero al cuarto año el gobierno lo canceló en forma unilateral. En 1999 la

firma United Water (operada por Suez) ganó la licitación para operar el servicio de agua potable, hasta ese momento en manos del gobierno local. Al igual que en la Argentina, se decidió por el operador que ofreció la menor tarifa y, a los pocos meses de gestión, United Water pidió una revisión de las tarifas. Y al poco tiempo, los usuarios empezaron a denunciar la mala calidad del servicio. En enero de 2003, el gobierno de la ciudad de Atlanta decidió rescindir el contrato. Y si bien voceros de la empresa argumentaron que la calidad de la infraestructura que recibieron era mucho más precaria que lo que les habían informado, los abogados no han presentado reclamos legales.⁴⁷

Tal como detalla la nota de la Dra. Nana Bevillaqua publicada en la edición Cono Sur de *Le monde diplomatique*, los incumplimientos de la empresa con relación al contrato están relacionados con la sobrevaluación de precios y tarifas, y con el quiebre del equilibrio ambiental del área concesionada, ambos facilitados por el Estado, a partir de las acciones del Ejecutivo y del organismo regulador que se registraron mayoritariamente durante la década del '90. En su origen, la licitación estuvo orientada a garantizar la menor tarifa para lograr la universalización del servicio y fue otorgada al grupo francés que ofertó una reducción del 26,9% con respecto a la tarifa base, y a título gratuito. Es decir, el grupo no pagó ningún canon por la infraestructura existente. Esto fue así porque se suponía que la empresa iba a invertir alrededor de 1.300 millones de pesos e incorporar a 1.331.000 habitantes a la red de agua potable y a 929.000 al servicio de saneamiento dentro del primer quinquenio. Al finalizar el segundo quinquenio, las inversiones totales eran de 746,39 millones de pesos, y los habitantes incorporados al sistema de cloacas fueron solamente 112.000 y al de agua corriente, 631.000 habitantes. El segundo quinquenio finalizó en 2003. En cuanto a las tarifas, aumentaron

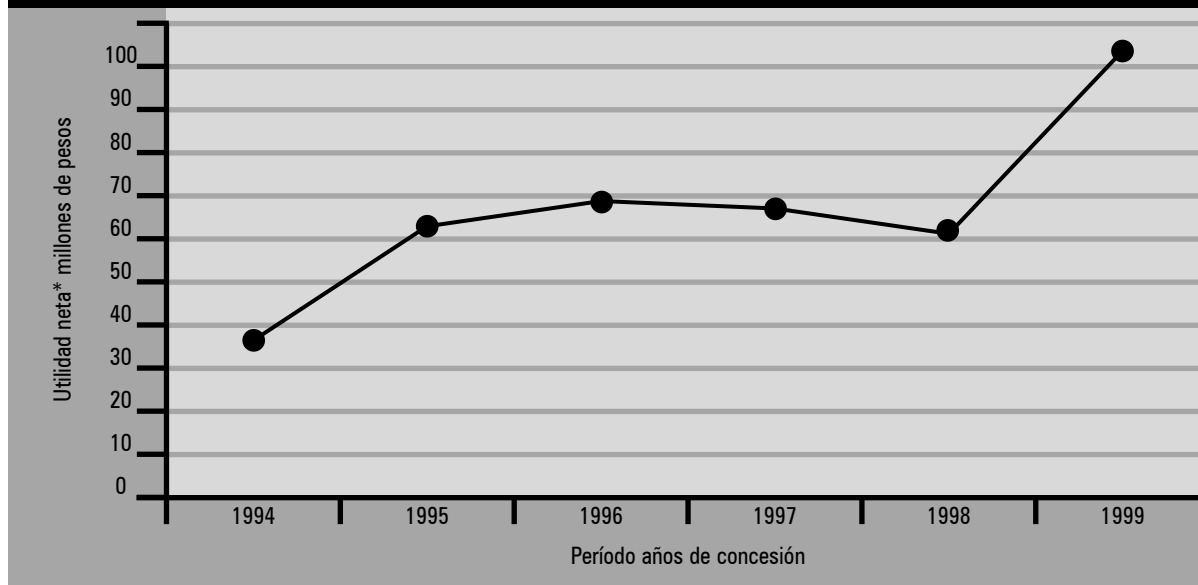
Del endeudamiento de las empresas

"Algunas empresas ante la falta del capital propio, de aporte de capital de los accionistas y frente a la necesidad de cumplir planes de inversión o requerimientos de capital de trabajo, recurrieron al endeudamiento externo. Fueron decisiones empresarias tomadas en el marco de la legislación entonces vigente y motivadas por las diferentes tasas de interés o -en algunos casos- porque su propia casa matriz o sus vinculadas actuaban como entidades prestadoras o les eran ventajosos otros mercados de capitales. Quienes así se endeudaron tuvieron la opción de recurrir al mercado de capitales y al sistema financiero argentino. De haber obrado así, aun en el caso de deudas nominadas en moneda extranjera, tendrían en la actualidad una situación financiera totalmente bajo control. Así como los concesionarios no trasladan a los usuarios los efectos de sus decisiones empresarias correctas, no pueden solicitar ahora el traslado de los efectos de sus decisiones empresarias equivocadas".

Informe final de evaluación del proceso de renegociación de los contratos y el desempeño de la Comisión, elevado por el Dr. A. Biagosch al ministro Roberto Lavagna el 29 de mayo de 2002, tomado de la publicación "Las privatizadas II, ayer hoy y mañana", de Daniel Aspiazu.

47- "Por mal servicio, Suez fue echada de Atlanta, EE.UU.", diario Clarín, Ciudad de Buenos Aires, 28/09/2005.

Evolución de las utilidades



*Una vez descontados los impuestos. Fuente: Banco Central de la República Argentina.

Fuente: Comisión de Usuarios del ETOSS, agosto 2000, tomado de Le monde diplomatique, agosto 2001

hasta mayo de 2001 alrededor del 45%. "AASA ha acumulado todas las prohibiciones de la regulación. El Estado, por su parte, ha permitido que se vulneren sus significados filosóficos, jurídicos, económicos y sociales. Por ejemplo, en relación con la evolución de la variable de regulación ingresos por usuarios, y de acuerdo con los datos del balance de la empresa, se observa un notable incremento en los ingresos, sin que esto haya dado lugar a la correlativa deducción tarifaria. Los ingresos de la empresa crecieron un 43% entre 1994-1998 e intensificaron su tendencia ascendente en el período 98-99, durante el cual el alza fue del 68%, mientras que la cantidad de usuarios conectados al servicio aumentó un 20,7% y en un 31,5% en los mismos períodos. El resultado son los altos niveles de rentabilidad alcanzados por AASA, medidos sobre el patrimonio neto y sobre las ventas (...) merced a la intervención del Estado argentino, que ha convertido la regulación de un instrumento de equilibrios internos en otro de transferencia masiva de ingresos a favor de las empresas de servicios esenciales, estos consorcios, que debían operar con ganancias razonables, se han transformado en los principales aportantes a un modelo de centralización de capitales que generaliza las crisis de demanda a nivel global"⁴⁸. En cuanto al desequilibrio ambiental, la nota explica que si bien el pliego de bases y condiciones de la concesión dispone que en el plan de mejoras y expansión del servicio debe incluirse la evaluación de impacto ambiental (art. 4.2.3.4) de las obras programas, las modificaciones realizadas posterior-

mente no tomaron en cuenta este punto. "En relación con el desbalance hidrológico que afecta en casi su totalidad a 17 partidos del conurbano, la empresa tiene responsabilidad directa en los niveles alcanzados por las inundaciones, a los que ha contribuido con la importación de agua del Río de la Plata sin haber realizado los estudios de impacto ambiental o sin haber cumplido con la obligación de administrar equilibradamente el uso de agua de superficie y de agua subterránea de un sistema dinámico". Para completar esta mirada general sobre la concesión del servicio a Aguas Argentinas (sin dudas incompleta) hay que destacar que, y en esto coinciden varios expertos, la calidad del agua (niveles de nitratos u otras sustancias eventualmente tóxicas) brindada por la empresa Aguas Argentinas es satisfactoria.

Además de los dos puntos destacados por Bevillaqua, la empresa detenta una deuda de 650 millones de dólares, de los cuales 450 le corresponden al BID y a la Corporación Financiera Internacional; y aduce que es el Estado quien se debe hacer cargo de ella (en el recuadro referido al CIADI, ubicado en la pág. 29, se encuentra el detalle del reclamo de AASA).

A fin de sumar elementos a esta descripción de la concesión y más allá de los números de la empresa, no hay que omitir que -y en esto coinciden varios expertos- el agua que distribuye Aguas Argentinas está calificada como muy buena en tér-

48- "Aguas Argentinas, un gran negocio de la empresa, a expensas de los usuarios" por Nana Bevillaqua, Le monde diplomatique, edición Cono Sur, número 26, agosto de 2001.

Opinión



"El financiamiento de las obras de saneamiento".

Ing. Osvaldo Rey*

El manifiesto fracaso de la implementación de la mayoría de los planes y programas encarados en la actividad del saneamiento puede atribuirse en parte a diversos factores, falencias técnicas, administrativas, organizacionales y hasta institucionales, pero a lo largo de más de un siglo de vida el sector debe reconocer que su talón de Aquiles lo constituye su limitación financiera.

Si no encontramos fuentes de financiamiento confiables y sustentables no tiene sentido abocarnos a recolectar datos y formular diagnósticos que en el fondo reflejan una situación archiconocida y repetida hasta el cansancio en las últimas décadas, lo que lleva a elaborar planes y programas que, por falta de recursos, con el paso del tiempo sólo demuestran nuestra incapacidad de hacer.

Las inversiones que demandaron la ejecución de las obras en el tercer sector durante la primera mitad del siglo XX fueron financiados por los aportes del Tesoro Nacional, que resultaban a la larga soportadas por Rentas Generales ante la imposibilidad material de serlo mediante la aplicación de los regímenes tarifarios vigentes.

Es contundente en este aspecto lo expresado en

1938 en la Memoria anual de Obras Sanitarias de la Nación, en el sentido que *"El producido de las explotaciones sólo en algunos años ha cubierto la suma de gastos industriales y financieros"*.

En diversas oportunidades se propiciaron, sin alcanzar éxito, instrumentos legales para la creación de un fondo específico para atender prioritariamente la ejecución de las obras de infraestructura sanitaria básicas.

Eliminados en los últimos 60 años los aportes del tesoro a fondo perdido, comprobamos en el país un fuerte y permanente crecimiento de la brecha entre las demandas comunitarias de servicios de saneamiento y la oferta para atenderlas.

En la búsqueda de una solución al tema cabe tener presente que la disminución de los índices de enfermedades hídricas con el consiguiente ahorro en los gastos públicos de salud y el incremento en la recaudación del factor renta, que por mayor valoración de las propiedades y el medio urbano genera la habilitación de estos servicios, saldan con creces los requerimientos de financiamiento que se le podrían demandar a los organismos de Gobierno.

* Trabajó en O.S.N. desde 1948 hasta la privatización realizada en 1993. Desde entonces se desempeña como asesor de la Dirección General de Aguas Argentinas S.A.

minos de calidad.

Y tampoco hay que omitir que, como sostienen los investigadores de FLACSO, Daniel Azpiazu y Karina Forcinito: *"A pesar de los límites impuestos por el propio marco regulatorio de la concesión, las tarifas residenciales de los servicios se incrementaron en un 88,2%, a partir de diversas negociaciones contractuales con distintas instancias del poder concedente (cabe mencionar que AASA participó y promovió numerosas renegociaciones durante la década que fueron desvirtuando el contrato original. Actualmente, no existe un ordenado del contrato vigente) desde mayo de 1993 hasta enero de 2002. En ese período, los precios minoristas lo hicieron en un 7,3%. El incre-*

mento repercutió relativamente más sobre los grupos de menores ingresos. Los usuarios que pagan la factura mínima sufrieron un incremento del 177% (...) actualmente el gasto en el servicio de agua y cloaca de la población perteneciente al decil de menores ingresos representa el 9% del ingreso familiar medio, mientras el correspondiente al decil de mayores ingresos explica sólo el 1,3%. Estos incrementos tarifarios devinieron en una tasa de rentabilidad promedio acumulada del 12,9% respecto de la facturación y del 15,4% respecto al patrimonio neto hasta el año 2001. Estos niveles son muy superiores a los de empresas similares en otros países (...). A pesar de los elevados márgenes de rentabilidad que generó la concesión, actualmente la

empresa se encuentra 'económicamente quebrada', en función de su política de endeudamiento con el sector financiero internacional".⁴⁹

En tanto la discusión sigue, y tal como se detalla en la primera parte de esta edición de **La Gran Ciudad**, miles de usuarios siguen sin tener acceso a los servicios de agua corriente y cloacas. La presentación realizada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y el Centro de Estudios Legales y Sociales ante los ministros Lavagna y De Vido (por su calidad de presidentes de UniRen) concluye: *"Todas las políticas públicas en materia social deben necesariamente diseñarse como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Un estado genuinamente comprometido con el respeto de los derechos humanos no puede sino elegir respetarlos y honrarlos en toda su dimensión, y el proceso actualmente en curso no puede ser una excepción. La autoridad política, la legitimidad de los gobiernos requiere ineludiblemente de la integridad y coherencia de sus decisiones. Un estado digno y legítimo no puede elegir discrecional ni caprichosamente cuando honrar los derechos humanos y la Constitución. Allí debe estar el norte de sus decisiones, y el primer valor a satisfacer por las políticas públicas de la administración. (...) En virtud de lo expuesto, exhortamos a los Sres. ministros a que en caso de firmarse un nuevo acuerdo definitivo o temporario con la empresa Aguas Argentinas S.A. -o con cualquier otra- para la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento, se contemplan y se de estricto cumplimiento a los estándares y obligaciones que respecto al derecho humano al agua surgen de los principios y reglas internacionales".*⁵⁰

Y ahora qué

La Gran Ciudad le pidió al Lic. Miguel Saiegh, director del ETOSS, que evaluara la gestión de los servicios sanitarios a partir de la privatización. *"Creo que la génesis de esta política vinculada a la infraestructura con privatización en muchos casos estuvo mal planteada. En las privatizaciones se pensaba que el capital privado iba a aportar más recursos de los que aportó, en realidad ocurrió que aportaron -en la mayoría de los casos- el resultado de su caja, en algunos casos se endeudaron como AASA, y en unos pocos casos hubo aporte de capital genuino. Mi opinión es que las inversiones fueron bajas y las utilidades, altas. La política de privatizaciones solamente trajo expansión de los servicios en algunos casos; se llega al punto donde aparece un problema que las privatizaciones en un sentido ortodoxo no resuelven y es qué pasa cuando*

hay que invertir en aquellas franjas o zonas donde la tasa de retorno es baja. Ya de por sí invirtieron poco en las áreas donde había buena rentabilidad y se manejaron con las tarifas. Si vemos el proceso en particular de Aguas Argentinas, se agravó el cuadro por aumento de tarifas, incluso encubierto como el llamado SUMA, que fueron formas oblicuas de generar aumentos de tarifa. Objetivamente, pueden consultar el informe del ETOSS sobre los diez años de concesión, que llamamos los diez años de incumplimiento".

Para Roberto Chama, quien actualmente asesora a los gobiernos de República Dominicana, Honduras y San Pablo (Brasil): *"En el análisis del sector sanitario en el AMBA, a partir de los '90, la primera observación es el significativo déficit en materia de saneamiento. Hacia el exterior parece poco creíble que la región tenga tan poca cobertura en el primer y segundo cordón del Área Metropolitana y que el déficit sea aún más grave en materia de tratamiento de agua servida. La participación del sector privado no ha sido la solución a este déficit y hoy esta peligrando la posibilidad de la Argentina de cumplir con las Metas del Milenio comprometidas para el 2015, si no se le asignan significativos volúmenes de inversión. La crisis más evidente es cuando se superpone a la capacidad de pago de la población que no tiene servicio con la demanda que necesita. De ahí que está en revisión el modelo de financiamiento de las inversiones de los '90; hoy en 2005 el sector privado ha recurrido a pedir auxilio al Estado para financiar inversiones que en el '90 se pensaba que iban a ser desarrolladas por el sector privado. Esta es la manifestación más importante de la crisis del sector".* Consultado por **La Gran Ciudad** sobre la situación en regiones equiparables al Área Metropolitana de Buenos Aires, responde que *"el déficit de cobertura en materia de agua potable que tiene el segundo cordón y parte del primero en el AMBA es casi único en América, en ciudades de esa envergadura. El 25% de la población de estas zonas marginales, sólo tiene agua potable y el resto se abastece por pozos. Es increíble que hoy esté en discusión si se tratan las aguas que contaminan el Río de la Plata y las de las cuencas interiores. Si uno verifica los planes, están desarrollados a principios de los '80, el nivel de contaminación costera es incompatible con una ciudad como Buenos Aires. Es más, la manifestación más importante de la crisis se da en Buenos Aires con la contaminación del agua subterránea y el crecimiento de napas por la acción de los pozos. El resto del país tiene índices de cobertura más elevados que Buenos Aires. Si bien es cierto que es muy difícil tratar un espacio metropolitano de este tamaño, a nadie se le ocurriría pensar que en José C. Paz*

49- "Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires. Historia de un fracaso", por Daniel Azpiazu y Karina Forcinito, FLACSO, ponencia presentada en el Tercer Foro Mundial del Agua realizado en Kyoto, abril de 2003. Versión editada tomada de www.flacso.org.ar.

50- www.acij.org.ar

o Malvinas Argentinas los índices de cobertura son del 15 o el 20%. El servicio universal en el Gran Buenos Aires sigue siendo una utopía. Se pueden encontrar muchas expli-

La propuesta del ETOSS

Fragmento del resumen ejecutivo de "Bases para una nueva estrategia de los Servicios de Agua, Cloacas y Saneamiento de la Ciudad de Buenos Aires y 17 partidos de la Provincia de Buenos Aires concesionados a Aguas Argentinas SA"¹:

"La fase de renegociación en la que ha ingresado el Contrato de Concesión impone revisar algunos basamentos conceptuales a la luz de la experiencia acumulada. El presente documento resume la posición del ETOSS y sus principales recomendaciones, organizadas en base a los siguientes puntos:

- *Objetivos de la concesión: la situación actual suma nuevos objetivos a los iniciales de la concesión. Atender simultáneamente unos y otros implica el diseño de una nueva estrategia de prestación de los servicios que la haga social y económicamente sustentable.*

- *El rol del sector público: se propone una redefinición de los roles actuales de las instancias de decisión política, los organismos de regulación y control y los proveedores de los servicios. Dicha redefinición implica que el proveedor de los servicios tome un rol esencialmente ejecutor, en tanto las decisiones de planificación deberán ser asumidas por el Estado. El regulador, por su parte, deberá fortalecer los mecanismos de control: de las inversiones, de la calidad del servicio y de los niveles de eficiencia en la prestación.*

- *Principales contenidos del nuevo esquema contractual: la implementación de estas políticas requiere el mejoramiento de algunas herramientas contractuales y el desarrollo de otras nuevas. Entre los principales lineamientos se destacan: procurar la competencia y posibilitar la participación de nuevos prestadores en todas las etapas del servicio; potenciar el rol del fideicomiso como mecanismo de control y financiamiento de las inversiones; implementar un régimen tarifario racional sobre la base de la micromedición de los consumos; prever la instrumentación de subsidios focalizados para los usuarios de bajos recursos; mejorar los mecanismos de participación comunitaria; y fortalecer el sistema de información regulatoria y el control de compras y contrataciones.*

- *Fuentes de financiamiento: la disparidad entre la exigencia de satisfacer una demanda apremiante de servicios por parte de la sociedad y la limitación de los recursos disponibles, plantean la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento que complementen la tarifa, la que debe mejorarse en su cálculo y estructura para brindar los incentivos correctos. Entre las alternativas que se evalúan se encuentran: la participación pública y privada en la construcción y operación, el financiamiento público y la participación de municipios y usuarios en las obras".*

1- www.etoss.org.ar

caciones: el fracaso de Azurix, el financiamiento, la crisis de 2001. Pero es la manifestación de una falta de una política sectorial que arranca en los '90 y se mantiene en la actualidad."

Daniel Azpiazu sostiene que "desde la continuidad de la concesión en los términos en que se ha venido desarrollando desde mayo de 1993 hasta la rescisión del contrato acompañada de la re-estatización del servicio (como sucediera con el servicio postal) se podría delinear un muy amplio abanico de posibilidades: casi todos ellos involucrarían una mayor injerencia del Estado, aunque con diversos matices. Se trata de un final abierto que se definirá en breve y en un escenario político-institucional (local e internacional) de una complejidad que, incluso, podría llegar a trascender el 'caso testigo' de Aguas Argentinas".⁵¹

En el análisis que Saiegh realizó durante la entrevista con La Gran Ciudad aportó un dato fundamental, que a veces por tan obvio queda fuera de las discusiones: la situación del espacio geográfico del cual se trata, es decir la Región Metropolitana Buenos Aires. "No es lo mismo regular políticas de saneamiento para Microcentro, para Recoleta, que para González Catán o Bernal. Es muy complejo desarrollar una política de estado de fondo, teniendo que compatibilizar zonas tan disímiles. También tiene algunas ventajas: si acá se tomaran algunas decisiones innovadoras, los usuarios de la Ciudad podrían ayudar al financiamiento del desarrollo de infraestructura en el Conurbano. Este mosaico tarifario que ha quedado es como la foto de un terremoto. Algunos quedaron bien y otros mal parados, y la realidad es que por no ajustar la tarifa para los sectores más carenciados, están recibiendo una tarifa relativamente baja muchos sectores de poder adquisitivo alto de la Ciudad. Hay muchos desajustes. Hay muchas irracionalidades en esta concesión. Tenemos que graduar en los nuevos esquemas de reformulación de servicios públicos si es injusto: aumentarles a algunos pero darles certeza a otros de que le vamos a dar el servicio."

Y con respecto al futuro, Saiegh continúa: "Lo que el ETOSS propone no es dividir la concesión, es complicado por razones técnicas, pero sí pensar en reformular en grandes unidades operativas. Dejaríamos de tener esta mega concesión que podría mantener aspectos troncarles, pero despegando zonas y tipos de servicio. La lógica sería que se vaya reordenando el servicio, pero todavía estamos con un concesionario que todos los días amenaza que se va y el Estado Nacional lo azuza pero no toma una decisión clara".

En septiembre de 2004 el ETOSS propuso a UniRen un modelo alternativo a la concesión

51- "Las privatizadas II, ayer hoy y mañana", Daniel Azpiazu, Colección Claves para todos, Capital Intelectual, Ciudad de Buenos Aires, abril de 2005.

Qué es el CIADI

El CIADI es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones. Fue creado en 1965 por el Banco Mundial para resolver los conflictos entre actores privados y Estado y su mecánica de funcionamiento se estructura a partir de la conformación de tribunales *ad hoc* que se constituyen para resolver cada una de las disputas que pueden generarse entre inversores extranjeros y países receptores de los capitales. Ante el CIADI la empresa Aguas Argentinas S.A. denunció al Estado Nacional. Pero sucede que el CIADI es una de las cinco instituciones integrantes del grupo Banco Mundial y otra de ellas es nada menos que la Corporación Financiera Internacional, dueña del 5% de las acciones de la empresa Aguas Argentinas S.A. (producto de capitalización de deuda) y que además también es uno de los principales acreedores de AASA, junto con el BID. De esta manera, el Grupo Banco Mundial se encuentra involucrado como accionista, acreedor y juez en la causa.

Pero esta no es la única zona oscura de la causa radicada en el CIADI. La empresa reclama que la política económica del gobierno nacional (devaluación de la moneda, pesificación de tarifas) alteró las condiciones originales del contrato y por tanto es el gobierno el responsable de la crisis económica de la empresa. Esta postura es similar a la que sostienen otras empresas. Hasta el 31 de diciembre de 2004, estas son algunas de las demandas radicadas en el CIADI contra el Estado Nacional: Telefónica S.A.; France Telecom S.A.; Aguas Argentinas S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. y Vivendi Universal S.A.; Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Interagua Servicios Integrales de Agua S.A.; Aguas Cordobesas S.A., Suez y Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A.; Compañía de Aguas del Aconquija S.A. y Vivendi Universal; Azurix Corp.; SAUR International; CMS Gas Transmission Company; LG&E Energy Corp, LG&E Capital Corp y LG&E International Inc.; Camuzzi International S.A.; Gas Natural SDG S.A.; AES Corporation; Enersis S.A. y otros; Electricidad Argentina S.A. y EDF International S.A.; EDF International S.A., SAUR International S.A. y Leon Participaciones Argentinas S.A.; Pan American Energy LLC y BP Argentina Exploration Company; Total S.A.; BP América Production Company y otros; Mobil Exploration Development Inc. Suc. Argentina y Mobil Argentinas S.A.¹ La repetición de nombres no se debe a un error de tipeo, sino a que varias empresas han radicado más de una demanda y, en más de un caso, las acciones contra el Estado Nacional son llevadas adelante por abogados argentinos.

La adhesión de la Argentina al CIADI fue publicada en el Boletín Oficial del 2/9/94 y es el Congreso el que debe aprobar cualquier tratado de integración que delegue competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales de acuerdo a la reforma constitucional de 1994. De alguna manera, también podría entrar en conflicto la adhesión misma.

Si bien la capacidad del CIADI de intervenir genera no pocas suspicacias, la adhesión y suscripción casi compulsiva de la Argentina a los TBI durante la década del noventa justifica su intervención. Los TBI son los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de las Inversiones

Extranjeras: se trata de un acuerdo entre estados sujetos al derecho público internacional, por el que los inversores pueden recurrir a tribunales internacionales para la resolución de diferendos o controversias con el Estado receptor del capital. Para el economista Daniel Azpiazu, se trata de la equiparación jurídica entre un inversor privado y un país soberano. *"La consiguiente cesión de competencia y jurisdicción nacional conlleva a la legitimación de un agente privado (el inversionista) como sujeto del derecho público internacional; en otros términos, se lo sustrae de la incumbencia de la jurisdicción y los tribunales del país receptor"*, sostiene el autor. *"La supuesta igualdad de derechos entre inversores extranjeros y nacionales deviene en un doble privilegio a favor de los primeros: la posibilidad de incumplir las normas legales vigentes en el país de radicación y la de dirimir controversias en tribunales internacionales (que, en algunos casos, por su pertenencia institucional -léase CIADI, dependiente del Banco Mundial- puede plantear dudas sobre su ecuanimidad, así como sobre la justicia y legitimidad de sus laudos arbitrales)"*².

En la Argentina, durante los '90 -en pleno auge del neoliberalismo - se celebraron alrededor de 56 TBI y cuentan con la aprobación parlamentaria, pero transcurridos diez años de vigencia pueden ser derogados y/o denunciados por el Congreso de la Nación. Si esto no sucede, automáticamente se renuevan por un año más y así sucesivamente. Hasta diciembre de 2004, según Azpiazu, han sido ratificados por ley nacional un total de 58 TBI, es decir se agregan dos firmados durante el gobierno de la Alianza.

La defensa de Argentina está en manos del Procurador del Tesoro, cargo que desde agosto de 2004 ocupa el Dr. Osvaldo Guglielmino. **La Gran Ciudad** consultó sobre el trabajo del CIADI al Dr. Diego Sarciat, director del ETOSS designado por la Ciudad y durante tres años integrante del equipo técnico de UniRen. Sarciat definió: *"La posición más adecuada en este momento es la que está llevando adelante Guglielmino, que está haciendo una defensa de tipo formal respecto de la jurisdicción pero además está trabajando intensamente en la defensa de fondo. En la primera cuestión si tiene o no jurisdicción, si está bien que el Banco Mundial juzgue, se refiere a las formas. En la segunda se refiere al derecho específicamente devengado por el demandante, si tiene o no el derecho, si se produjo o no el agravio, cuál es el monto. Guglielmino está haciendo un buen trabajo, le dio lugar al ETOSS y se está por votar el nuevo personal para que trabaje para el Ente en la defensa de fondo. No tengo una opinión digna de ser compartida respecto a la legitimidad del CIADI, es un hecho que la Argentina adhirió y es un hecho que con eso vinieron las inversiones. No sé si es legítimo o no, pero hay que defenderse"*.

El CELS, junto a ACIJ, Unión de Usuarios y Consumidores, Consumidores Libres y CIEL realizaron una presentación ante el CIADI que aceptó que a partir de ahora estas asociaciones acerquen pruebas que ayuden al tribunal a decidir en la causa radicada por la empresa Aguas Argentinas S.A.

Los fallos del CIADI son obligatorios para las partes y, si alguna no cumple, el Estado del país de la empresa que comenzó la demanda puede iniciar un reclamo diplomático internacional. Tienen además fuerza ejecutoria inmediata, valor de cosa juzgada, no son apelables ni sujetos a revisión por los tribunales locales de las partes³.

1- "Las privatizadas II, ayer hoy y mañana", Daniel Azpiazu, Colección Claves para todos, Capital Intelectual, Ciudad de Buenos Aires, abril de 2005.

2- Idem.

3- Idem.

Qué dice la empresa

La Gran Ciudad intentó entrevistar a representantes de Aguas Argentinas para incluir sus opiniones en esta edición. Lamentablemente las entrevistas solicitadas no fueron otorgadas. Por tal razón, se reproduce a continuación el comunicado que la empresa emitió en París el 12 de octubre pasado, y que fue reproducido por distintos medios periodísticos.

"Aclarando algunos datos aparecidos en los últimos días en los medios, Aguas Argentinas cree oportuno brindar información sobre el balance positivo de su operación y las cifras claves de su gestión, a lo largo de 12 años de trabajo. De 1993 hasta 2001, los recursos totales de Aguas Argentinas han ascendido a 5.600 millones de dólares, incluyendo los servicios facturados a clientes, los préstamos bancarios y los aportes de capital. El 91% de dichos recursos han vuelto a la comunidad a través de: obras (U\$S 1.700 millones), impuestos (U\$S 1.300 millones), sueldos a personal (U\$S 1.100 millones) y pago a proveedores, en su mayoría argentinos (U\$S 984 millones). Solo el 5% de estos recursos fue destinado al pago de los intereses de la deuda (U\$S 300 millones) y el 4% a dividendos y management fee (U\$S 225 millones)".

1- "Aguas Argentinas respondió a los reclamos de Kirchner", diario Clarín, Ciudad de Buenos Aires, 13/10/2005.

actual, que descentraliza la operación -dividiendo el área actual en operadores de menor tamaño- instala un sistema tarifario por consumo y propicia que se incorporen empresas prestatarias nuevas para aquellos barrios donde a AASA no le resulta rentable expandir las redes. También prevé la licitación de las plantas de tratamiento (ver recuadro "La propuesta del ETOSS", página 28).

Pero esta iniciativa fue rechazada de plano por la empresa y por el sindicato, porque consideraron que se trataba de una "atomización" de la operación del servicio. La empresa replicó que no se trataba de dividir el territorio sino de generar estabilidad jurídica para que se pudiera invertir⁵². Un argumento que, en principio, suena extraño si se tiene en cuenta que durante los primeros ocho años de concesión no les preocupó demasiado la estabilidad jurídica, a juzgar por las sucesivas modificaciones al contrato.

Para el Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, se trata de dividir el servicio en forma vertical: captación y tratamiento de agua, distribución de agua y líquidos cloacales, tratamiento de líquidos cloacales, manejo sustentable de las aguas subterráneas y tratamiento de aguas servidas, de acuerdo a un trabajo preparado por el equipo técni-

co de la Defensoría. Como ejemplo, citan la forma en que está organizado el servicio en París, donde una empresa mixta se encarga de potabilizar el agua, dos de distribuirla, otra del saneamiento y otra de la depuración⁵³.

Para Chama, hay que tener en cuenta que cambió el modelo de los '90, en cuanto a quién realiza las obras necesarias para universalizar el servicio: "La generalización del modelo entra en crisis porque demanda una fuerte inversión y hay un conflicto con la capacidad de pago de los usuarios, el sector privado no va a invertir porque son zonas de alto riesgo que no devuelven la inversión. Y el objetivo social de universalizar el servicio tiene externalidades tan fuertes que justifican la participación del Estado. Este es el punto por el que el rol del Estado se revisa en la historia, y se desarrollan modelos alternativos de gestión con participación público-privada. Yo participé en modelos con inversión estatal en Venezuela, República Dominicana, Ecuador... esta es la visión que está variando. Se está rescatando al privado en la gestión y modernización tecnológica y se complementa con inversión parcial o total a cargo del Estado".

Y puntualmente, en el Área Metropolitana, Chama considera que es necesario que exista un operador que garantice la confiabilidad del servicio, que debe estar en manos privadas y que debe volver a la órbita local: "Si el Gobierno decide financiar las inversiones necesarias para sectorizar las redes de distribución, puede hacerlo. En ese caso, la distribución troncal puede ser estatal y la distribución regional en divisiones con o sin participación de los municipios, para asociar la gestión local a la responsabilidad local del servicio. Es una cuestión política, porque la descentralización acerca la responsabilidad a sus verdaderos responsables. Para AASA la problemática del agua de Esteban Echeverría tiene muy poco que ver con los principales problemas de la concesión, Para el intendente del partido, y para su comunidad ese es su problema principal. Esto se vincula con el tamaño, me parece que espacios tan heterogéneos con cobertura 100% en la Ciudad y 15% a 30 km., hace que hayan fenómenos distintos. El ingreso más alto del país está en la Ciudad de Buenos Aires. El más bajo, en el segundo cordón. ¿Cómo va a estar eso en el mismo esquema tarifario?". En este sentido, considera Chama que medidores y subsidios cruzados parecen ser la clave, además de la intervención del Estado en propiciar o realizar las inversiones necesarias para la expansión del servicio y para formular una política clara a nivel nacional para el sector.

Existen algunas similitudes entre la opinión de

52- "Cuando las aguas bajan turbias", diario La Nación, Ciudad de Buenos Aires, 25/09/2005.

53- Ídem.

Chama y la de Saiegh, quien sostiene: "El Conurbano se ha convertido en el lugar donde se han volcado los niveles de pobreza de Argentina, y no es lo mismo el grado de intervención que debe tener la política pública en lugares de altos grados de pobreza y de dificultades como el Conurbano que en el resto del país. El Conurbano requiere hoy un esquema de políticas públicas mucho más heterodoxo del que se está aplicando. Acá hay un esquema donde el Estado deja a los privados o los sustituye. Hay que encontrar un camino intermedio donde el Estado busque capturar alguna capacidad privada, pero además

tenga que inyectar recursos, porque aun dentro de los municipios hay zonas de NBI alarmantes y de alta riqueza. La desigualdad que se palpa en el Conurbano es fenomenal".

Habrà que esperar y ver cómo los actores involucrados -cada cual en su nivel de responsabilidad- enfrentan y colaboran o no para solucionar este gran problema en que se ha convertido la provisión de agua y saneamiento en la Región Metropolitana Buenos Aires. Una situación que lleva décadas esperando soluciones.

Opiniones sobre AASA

"En la pregunta por AASA me remito al resultado. Se tendría que haber aplicado un plan para encaminar inversiones y por h o por b esas inversiones no se pudieron hacer. Si después de 10 años de concesión tenemos mayor cantidad de gente sin cobertura y con problemas de agua potable y cloacas, el resultado no ha sido bueno. No estoy en la discusión que en este momento está manteniendo el gobierno nacional con AASA y cuáles son las perspectivas. Hay una situación que el gobierno planteó con mucha claridad que es la prestación del servicio y el mantenimiento y que todo lo que es inversión en materia de ampliación de redes corra por parte del Estado. Esta es la discusión".

Abel Fatala, coordinador para el saneamiento hídrico del Área Metropolitana.

"Creo que lo que falló fue la manera de contratación y la manera de regular, más que la empresa. La empresa privada va a tratar de tener un negocio, si el negocio no le sirvió porque lo que tenía que invertir no le sirve porque no lo recupera con la tarifa, no va a seguir invirtiendo. Le doy mucha importancia al Estado regulador, creo que es importante porque es el que marca el camino a seguir. No estoy en contra de las empresas privatizadas, creo que hay empresas que hicieron las cosas bien, no sé si es el caso de AASA, no lo conozco bien, y hay empresas que han hecho las cosas muy mal. Como hay también entes reguladores, cooperativas y municipalidades que funcionan bien y otras que lo hacen mal. El estado regulador es importante, quizá no para planificar tanto, sino para implementar políticas. Después, la planificación que la haga la empresa privada".

Ing. Graciela Gerola, presidente de AIDIS

"Si se va AASA seguirá habiendo un servicio de más o menos de calidad que dependerá de coyunturas según quién tome el control de la situación. Las alternativas son tres: que se reestablezca, una empresa mixta con participación del sindicato o una nueva empresa privada. En cualquiera de los casos va a pasar lo que pasa ahora, sujeto a las bondades o maldades de quien venga. No va a haber una catástrofe. En este momento la cantidad de extranjeros que administra es mínima. El personal de AASA es muy idóneo y va a ser el mismo personal de la que venga. Luego

entramos en el terreno de la ideología. Lo que sí está claro es que hoy una tarifa que responda a los niveles de calidad tal como están definidos, hay varios deciles de la población que no los podrían pagar. Y hay necesidad de financiamiento vía el Estado, sea pública o privada. Ese es el verdadero problema, quién viene no se sabe, quién pone la plata, eso es lo que importa".

Diego Sarciat, director del ETOSS designado por la Ciudad de Buenos Aires.

"La empresa se comprometió a hacer inversiones y un nivel de cobertura, pero no se especificó hacia dónde. Lo que critico, lo que fracasó del sistema de concesión de los servicios sanitarios -que no pasó solo acá- es extrapolar las características de otros servicios. El gas, la luz, no tienen nada que ver, este es un tema básico que tiene que ver con la salud, es un servicio que no se puede limitar por falta de pago. Creo que hubo una falla de diseño y de planificación. En este sector el Estado puede delegar sus roles de eficiencia, de gestión, pero no puede delegar la capacidad de planificador. ¿Que tengamos en La Matanza un alto porcentaje de gente sin cloacas y sin agua quien lo va a resolver? ¿El mercado lo va a resolver? Creo que no..."

Ing. Hugo Amicarelli, subsecretario de recursos hídricos de la Nación.

"Las fallas en la regulación económica de los servicios públicos argentinos no es una cuestión de falta de normas sino de severo incumplimiento. La concesión a Lyonnaise des Eaux-Dumez del servicio de aguas y cloacas en Capital Federal y 17 partidos de Buenos Aires (Aguas Argentinas S.A.) es en la práctica un cúmulo de incumplimientos y violaciones contractuales y de arbitrariedades e ilegalidades en perjuicio de los usuarios, toleradas y/o refrendadas por el Estado y el Ente regulador que renuncia así a su función de preservar el interés social. La empresa obtiene tasas de ganancia exorbitantes sin mayor riesgo, mientras la sociedad no sólo se perjudica, sino que también financia el interés privado".

Dra. Nana Bevilaqua, en un artículo para Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur, agosto de 2001.

Gestión metropolitana de agua y saneamiento
OSN / AASA

Este *insert* integra La Gran Ciudad N° 5 "Agua y saneamiento en la Región Metropolitana Buenos Aires". La Gran Ciudad es la publicación de la Fundación Metropolitana.
Ciudad de Buenos Aires, octubre 2005