

EL SISTEMA DE CONTROL DEL SERVICIO DE AGUA EN LA ARGENTINA: "La experiencia de Bs. As y Santa Fe"

CLARA MARÍA MINAVERRY

Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales
Ambrosio Lucas Gioja, Facultad de Derecho,
Universidad de Buenos Aires.
cminaverry@derecho.uba.ar

Palabras Clave:

Administración, control, agua, Argentina, normativa, sustentabilidad.

Key Words:

Administration, control, water, Argentina, legislation, sustainability.

Resumen

El agua potable es un bien escaso que posee mucho valor a nivel mundial, por lo que consideramos que una adecuada administración y en especial un control eficaz del servicio de agua potable resulta clave para nuestro país.

Por lo tanto nos proponemos analizar algunos aspectos centrales del sistema de control del servicio público de agua en la Argentina (tomando como estudio de casos a las empresas responsables del suministro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 17 partidos de

la Provincia de Buenos Aires, y en 15 partidos de la Provincia de Santa Fe), o sea desde el año 1992 hasta la actualidad.

Los principales instrumentos metodológicos utilizados fueron ciertos indicadores vinculados al área de calidad del servicio, que podrían manifestar eventuales debilidades del sistema de control del servicio del agua (en especial analizando algunas de las funciones de sus Entes Reguladores).

Los indicadores seleccionados han sido tres y son los siguientes: a) Cobertura del servicio de agua en la red pública, b) Medición del recurso del agua; e c) Inversiones en infraestructura y en tecnología. Además se realizaron encuestas a actuales usuarios en donde se analizaron las principales problemáticas.

Finalmente nos proponemos aportar algunas herramientas vinculadas con la participación pública, y poder colaborar con la superación de eventuales debilidades o fallas registradas en el sistema de control del servicio de agua que podrían surgir a lo largo de la presente investigación.

Uno de los primeros síntomas de todo lo anterior podría ser la aparición de alguna práctica corrupta en el sistema de control del servicio.

Abstract

Drinkable water is a limited asset with a very high value worldwide, that is why we can say that a reasonable administration and especially an effective control of the water service is a key objective for our country.

Our aim in this paper is to analyze some central issues of the public water service control in Argentina (taking as study cases the water service companies of City of Buenos Aires, in 17 regions of Buenos Aires Province and in 15 regions of Santa Fe Province), from 1992 till present.

The main methodological tools used were some selected indicators related with the service quality which might indicate posible service control weakness (with especial emphasis in some of the Regulatory´s Bodies main functions).

These selected indicators are three and are the following ones: a) Public system water service coverage, b) Water metering; and c) Infrastructure and technology investments.

Also, we used some information obtained from present water users surveys where we could analyze the main difficulties in this service.

Finally, we aim to offer some tools in connection with public participation, and also collaborate with the overcoming failures or weakness in the water service control which might appear during the present research.

We must be aware that one of the first symptoms could be the appearance of some corrupted activity at the control area.

Introducción

El agua es esencial para la vida, y está siendo afectada por inadecuados trabajos de saneamiento que causan diversas enfermedades, por el fenómeno del cambio climático y por la contaminación del ambiente. Por estas razones, un manejo sustentable de los recursos es un tema fundamental a nivel mundial (Rouse, 2007).

Sin embargo, según un informe preparado por la Unesco en el Foro Mundial del Agua en Marsella en 2012, numerosas personas del mundo tienen acceso al agua potable y el 86% de la población de los países en desarrollo la tendrán en 2015.

Pero todavía hoy, mil millones de personas no tienen acceso al agua en las ciudades, y esta cifra va en aumento. Las infraestructuras sanitarias no siguen el ritmo de la evolución urbana mundial, cuya

población según las previsiones se duplicará de aquí a 2050 para alcanzar los 6.300 millones de personas. Además, actualmente más de 80% de las aguas servidas no se colecta ni se trata.

Dentro de este panorama se puede destacar que una adecuada administración y especial control de la eficiencia del servicio de agua potable, resulta ser clave para Argentina y para cualquier país del mundo.

Por su parte la administración del servicio de agua potable es fundamental para asegurar su eficacia, por lo que consideramos que deben maximizarse los controles por parte del Estado para asegurar que se respete uno de los derechos humanos recientemente reconocidos por la Organización de Naciones Unidas.¹

El control estatal puede ser definido como la supervisión que realizan los diferentes organismos que representan al Estado, en cumplimiento de las obligaciones legales que le competen legalmente.

El sistema de control también plantea un desafío para garantizar la eficiencia en la distribución y la utilización del servicio, a través del diseño y funcionamiento adecuado de determinados organismos de control.

La particularidad registrada en nuestro país, al haber tenido diversos casos de privatizaciones del servicio de agua durante los noventa, y luego nacionalizaciones de los mismos a partir de 2006, nos brindan elementos para poder realizar análisis comparativos.

Por otro lado, la corrupción existe con diferentes intensidades en todos los países del mundo, pero lo que ocurre generalmente en los países desarrollados es que esta tiende a ser más sofisticada en los niveles gubernamentales más altos que la que se registra en los países en desarrollo (Butterworth y De la Harpe, 2009).

Objetivos

Analizar los lineamientos generales del sistema de control del servicio público del agua en la Argentina (tomando como estudio de casos a

¹ Resolución 64/292 de la Asamblea de Naciones Unidas, del 28/07/2010, en donde se reconoció al agua potable limpia y el saneamiento como esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

las empresas responsables del suministro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 17 partidos de la Provincia de Buenos Aires, y en 15 partidos de la Provincia de Santa Fe), o sea desde el año 1992 hasta la actualidad.

Finalmente nos proponemos detectar debilidades en los ámbitos temporales y espaciales seleccionados, para luego colaborar con posibles propuestas para poder con su solución.

Metodología

a) Fase exploratoria:

Se recopilaron los contratos de concesión, así como la doctrina, la legislación y jurisprudencia nacional relacionada con la administración y el control del servicio de agua en Argentina.

Además se realizaron entrevistas informales a usuarios del servicio en diferentes áreas de influencia.

b) Fase descriptiva:

La información recogida en la etapa anterior fue clasificada y categorizada, a fin de facilitar su análisis en una etapa posterior.

De ello obtendremos información relevante para caracterizar cada una de estas variables así como para medir tres indicadores que fueron seleccionados, los cuales se desarrollarán más adelante.

c) Fase analítica:

El análisis de los documentos vinculantes y no vinculantes recogidos en la fase exploratoria tiene por objeto detectar los principios y marcos legales que, debido a su reiteración constante y uniforme, serán tomados en cuenta para enriquecer el marco teórico de esta investigación.

También se realizará un análisis comparativo de los “estudios de caso” a fin de poder detectar fortalezas y debilidades, y se analizarán las mediciones brindadas por los tres indicadores seleccionados.

Desde el punto de vista metodológico, se utilizará el método de observación documental y, desde el punto de vista cuantitativo se analizarán específicamente cuadros y proyecciones estadísticas realizadas por organizaciones y organismos especializados del ámbito nacional e internacional, lo cual nos dará certidumbre respecto de la autoridad de la fuente.

Los datos cualitativos a recoger serán primarios (a través de la observación directa intensiva realizada respecto de los encuestados) y secundarios (análisis de registros escritos, tales como doctrina, jurisprudencia, legislación, artículos periodísticos).

A los fines del presente trabajo de investigación se definirá al *servicio público* como la prestación que efectúa la Administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general o público (Diez de Velasco, 1980).

A su vez, el *interés público* fue definido por Rousseau al introducir una diferencia entre la voluntad de todos que es la que mira al interés privado y no es más que una suma de voluntades particulares, y la voluntad general que es aquella que sólo mira al interés común.

Luego el *control estatal* es la supervisión que realizan los diferentes organismos que representan al Estado, del funcionamiento del servicio de agua respecto del cumplimiento de las obligaciones legales que le competen a través del Poder de Policía. Todo se encuentra fundamentado en el texto del Artículo 42 de la Constitución Nación (Gordillo, 2009).²

² Artículo 42 de la Constitución Nacional Argentina: Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de

Finalmente, el poder de policía implica la potestad jurídica en virtud de la cual el Estado (con el fin de asegurar la libertad, la seguridad, la moralidad, la salud y el bienestar general de la población) impone por medio de la ley limitaciones al ejercicio de los derechos individuales.

Los organismos de control del servicio de agua:

Es evidente, tal como lo afirman diversos autores que el hecho por sí mismo de que se haya producido una privatización del servicio, más allá de que legalmente se contraen diversas obligaciones vinculadas a la mejora de la calidad del servicio, no garantiza que pueda funcionar sustentablemente (Hernández Zubizarreta, 2011).

Uno de los puntos claves es que el Estado participa mediante el control del cumplimiento de las normas pautadas en el contrato de concesión (plan de inversiones, tarifas y servicios en general) (Ehrhardt y otros, 2007).

Todo lo anterior justificó la creación (aunque tardía porque ya las empresas concesionarias se encontraban funcionando) de los *Entes Reguladores*, los cuales fueron liquidados o modificados cuando se nacionalizaron las mismas.

Un elemento distintivo que hace a la diferencia entre un Ente de control y un Ente regulador, es que éste último, aparte de ejercer el poder de policía, de controlar la calidad del servicio, los precios y al concesionario, tiene potestad de dictar reglamentaciones normativas y posee también funciones jurisdiccionales (Faccendini, 2011).

Diversos autores consideran que un organismo es independiente cuando tiene la libertad para fijar tarifas, actuar con fuerza determinante en la toma de decisiones, imponer sanciones, hablar con los medios, e informar sobre cualquier aspecto en relación con las funciones regulatorias sin referirse a nadie más (Rouse, 2007).

competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Período de tiempo	Empresas	Organismo de control	Funciones principales
1993 hasta 2006	Aguas Argentinas S.A.	Ente Tripartito de Obras de Servicios de Saneamiento (ETOSS)	Dicta regulación. Controla el cumplimiento de la concesión. Monitoreo de planes de inversión. Atención de reclamos de usuarios. Imposición de penalidades a las empresas.
1994 hasta 2006	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A	Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS)	Dictar todas las reglamentaciones que sean atinentes al ejercicio de su competencia regulatoria. Aprobar y controlar que los prestadores cumplan con los Planes de Mejoras y Desarrollo. Atender los reclamos de los Usuarios. Verificar que los Prestadores cumplan el régimen tarifario. Controlar a los Prestadores en todo lo que se refiera al mantenimiento de los bienes afectados al Servicio. Controlar la calidad química y microbiológica y los demás parámetros de calidad del agua suministrada por los prestadores. Ejercer el poder disciplinario y sancionatorio. Observar el fiel cumplimiento

			por parte del Concesionario de todas y cada una de las obligaciones que surjan de la ley, el Pliego de Bases y Condiciones y demás Normas Aplicables debiendo imponer las sanciones y correctivos que correspondan.
2006 a la actualidad	Aguas Santafecinas S.A.	Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS)	Idem anterior. Se trata de una empresa mayoritariamente con capitales públicos.
2006 a la actualidad	Aysa S.A.	Ente Regulador del Agua y saneamiento (ERAS)	Se trata de una empresa mayoritariamente con capitales públicos. Fiscalizar la calidad del servicio, la protección de los intereses de la comunidad y el control, fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas de calidad y de instalaciones internas vigentes prestados en el área.

Actualmente tal como surge del cuadro, el Estado es el que se encuentra controlando a sí mismo, ya que las dos empresas proveedoras de agua mayoritariamente poseen capitales públicos.

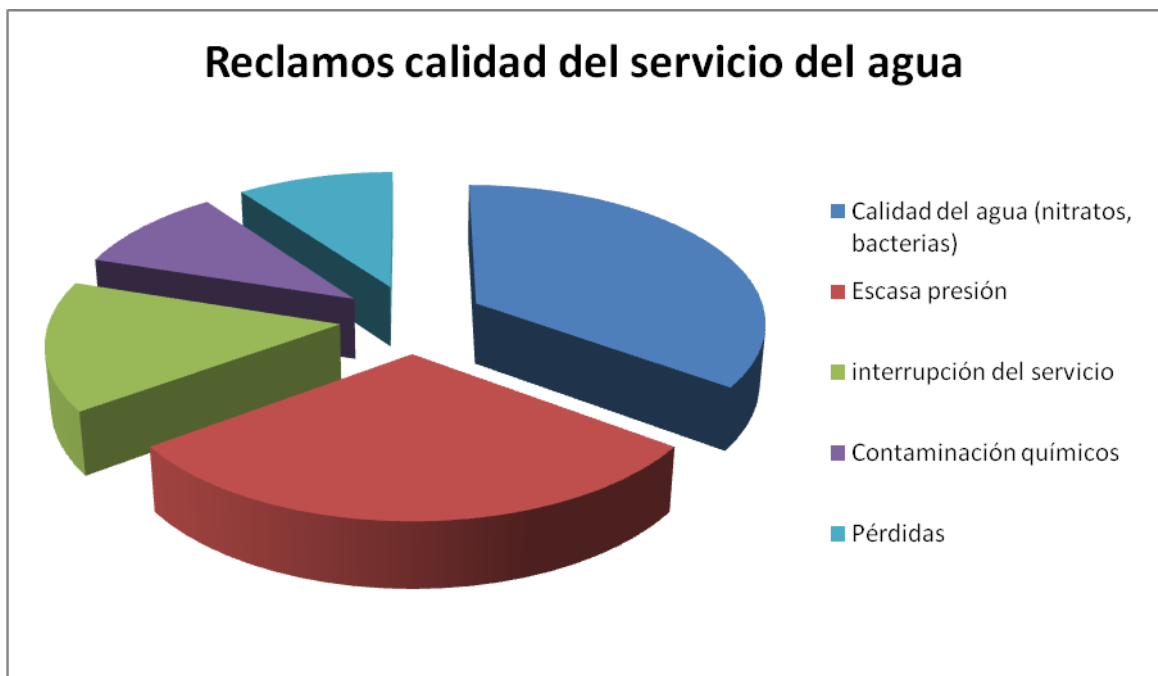
La defensa de los derechos de los usuarios y consumidores por parte de los organismos de control:

Los Entes Reguladores deberían haber tenido un rol, que es el de proteger a los usuarios, y que coherente y consecuente con ello, para completar el proceso, los ciudadanos usuarios, deberían tener la facultad normológica y social de ejercer su control, en los directorios

de los mismos, y que este control ciudadano debía ser relevante, obligatorio y protagónico. Todo ello es, entre otras cuestiones, para dar cumplimiento con el mandato constitucional del artículo 42 (Faccendini, 2007).

A continuación, se expondrán los resultados obtenidos de las encuestas realizadas en algunos Partidos de la Provincia de Buenos Aires, y a su vez en la ciudad de Rosario.³

La información que se incorporó al gráfico es la vinculada a los casos donde los usuarios contestaron en primer lugar que habían experimentado problemas vinculados a la calidad del servicio,⁴ a pesar de que pagan en tiempo y forma la totalidad de tarifa.



Elaboración propia, 2012

Algunos investigadores coincidieron con la información obtenida a través de nuestras encuestas, alegando que uno de los problemas registrados por ejemplo en el área de Moreno es el de la escasa presión del agua registrada en algunos hogares residenciales (Hardoy y otros, 2005).

³ Las encuestas fueron realizadas en los años 2010 y 2010.

⁴ Estos fueron aproximadamente el 50% del total de encuestados.

Indicadores vinculados a posibles debilidades del sistema de control:

A los fines de detectar posibles debilidades del sistema de control del servicio de agua, se han seleccionado una serie de indicadores vinculados al ámbito de la calidad del servicio.

1. Cobertura del servicio de agua en la red pública:

A los fines de nuestra investigación se entiende que la cobertura del servicio de agua en la red pública, incluye a todos los inmuebles que no posean otra clase de sistema para tener acceso a dicho recurso (tal es el caso de bombas de agua, de pozo, entre otros), sino que dependen del sistema público.

En el caso de las concesiones analizadas, cabe destacar que los concesionarios no pagaron ningún canon por el uso de la infraestructura transferida ni de los recursos hídricos, junto a un contrato que garantizaba la realización, al finalizar el plazo de la concesión, de dos objetivos principales, uno de los cuales era la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua (Azpiazu y otros, 2004).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Fuente legal	Obligación legal	Empresa	Cumplimiento en la cobertura
Artículo 42 del Decreto N° 999/92. ⁵	88% de la cobertura faltante.	Aguas Argentinas S.A.	79% ⁶
Instrumento	Alcanzar el	Aysa S.A.	Metas Sociales que

⁵ Marco Regulatorio para los servicios de concesión de agua potable y desagües cloacales.

⁶ Fuente: ETOSS.

de vinculación con el Estado Nacional.	100% de la cobertura de los servicios de agua potable y desagües cloacales dentro del área de la concesión en el año 2018.		implicaba la expansión del servicio. ⁷ Actualmente se encuentra en ejecución, no habiendo finalizado su plazo.
--	--	--	--

Provincia de Santa Fe:

Fuente legal	Obligación legal	Empresa	Cumplimiento en la cobertura
Contrato de concesión	Expansión del servicio de aguas a toda la población de los 15 distritos servidos por la empresa, bajo el principio de riesgo empresario. ⁸	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	Se habían comprometido a cubrir el 100% de la población para el año 2010. ⁹
Instrumento	100% de la	Aguas	Se encuentra en

⁷ Plan de mejoras, operación, expansión y mantenimiento de los servicios, página 41 del Instrumento de vinculación firmado entre Aysa S.A. y el Estado Nacional en 2006.

⁸ Pliego Licitatorio y Resolución N° 292/95 del MOSP.

⁹ Cabe destacar que el contrato de concesión se rescindió en el año 2006, por lo cual quedaron 4 años que no pueden evaluarse.

de vinculación	cobertura de la población de los 15 distritos.	Santafesinas S.A.	ejecución, no habiendo finalizado su plazo.
----------------	--	-------------------	---

Como se puede analizar en los cuadros anteriores, durante la concesión de Aguas Argentinas S.A. se ha avanzado en relación con la cobertura de los servicios si se lo compara con el escenario heredado, cuestión que era de mucha importancia por ser uno de los principales objetivos de los contratos de concesión y que exigía de la normativa vigente.

Esto se fundamenta en que los usuarios cuentan con el derecho de reclamar al concesionario cuando no ha cumplimentado el nivel de cobertura respecto del cual se había comprometido legalmente.¹⁰

Sin embargo, luego de haber analizado los precedentes jurisprudenciales, no hemos detectado muchos reclamos judiciales vinculados con esta temática, salvo el fallo obtenido por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Esta sentencia fue dictada por el juez en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, Osvaldo Otheguy, en defensa de los derechos a la salud y de acceso al agua potable de las familias afectadas por la decisión del Instituto de la Vivienda de interrumpir la provisión de agua potable, la que es colocada en grandes tanques de reserva depositados en las esquinas de las manzanas. El juez falló para que se devuelva el vital servicio a los vecinos de las manzanas más alejadas de la Villa, que amplíe el horario de distribución diaria hasta las 22 horas, incluso los días domingos, y que asegure la presencia de camiones hidrantes las veces que sea necesario para suplir las carencias de distribución.

¹⁰ Conforme el artículo 34 del Decreto Nacional N° 999/92.

Sin embargo la disparidad espacial es notable, si se analiza la superior cobertura existente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a diferencia de lo que ocurre en la zona del Gran Buenos Aires.

Servicio	Jurisdicción	Año				
		1	5	10	20	30
Agua potable	Ciudad de Buenos Aires	99,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Gran Buenos Aires	57,3	75,3	86,0	96,1	100,0
	Área Metropolitana de Buenos Aires	70,9	83,0	90,3	97,2	100,0
Alcantarillado	Ciudad de Buenos Aires	99,0	99,0	100,0	100,0	100,0
	Gran Buenos Aires	37,0	49,2	62,7	84,5	93,2
	Área Metropolitana de Buenos Aires	57,2	64,8	74,0	89,0	95,1
Tratamiento primario de aguas servidas	Ciudad de Buenos Aires	0,0	99,0	100,0	100,0	100,0
	Gran Buenos Aires	5,5	44,8	57,2	78,5	85,3
	Área Metropolitana de Buenos Aires	3,7	61,7	70,2	84,8	89,4
Tratamiento secundario de aguas servidas	Ciudad de Buenos Aires	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
	Gran Buenos Aires	5,5	12,7	21,7	78,5	85,3
	Área Metropolitana de Buenos Aires	3,7	8,7	15,2	84,8	89,4

Fuente: Elaborado en base a la información de Aguas Argentinas.

Metas de cobertura de los servicios de la concesión de Aguas Argentinas S.A. (en porcentaje)

Servicio	Jurisdicción	1980	1985	1990	1992
Agua potable	Ciudad de Buenos Aires	97	99	99	99
	Gran Buenos Aires	49	46	51	69
	Área Metropolitana de Buenos Aires	66	65	67	71
Alcantarillado	Ciudad de Buenos Aires	93	99	99	99
	Gran Buenos Aires	24	31	33	35
	Área Metropolitana de Buenos Aires	49	55	55	57

Fuente: Elaborado en base a la información de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y Aguas Argentinas.

Evolución de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1980 – 1992, en porcentajes)

2. Medición del recurso del agua:

La cuestión problemática en los casos de las empresas proveedoras del servicio es que la mayoría de las facturas poseen cargos fijos, debido a que los usuarios no poseen medidores en sus domicilios.

En este sentido, resulta ser injusta la manera de cobrar por el servicio ya que no importa lo que se ha consumido, y además va en contra del ahorro de recursos de agua.

La importante inversión que significa la instalación de micromedidores determina que aún en la actualidad en la mayoría de las empresas coexistan los dos sistemas. Sin embargo, en los sistemas de agua potable operados por algunas cooperativas está generalizado el sistema de medición de consumos (Alcazar y otros, 2000).

Otro punto relacionado con esta cuestión es la manera en que se mide y se cobra el consumo del servicio público del agua.

En el caso de Aysa, la realidad es que la mayoría de los usuarios residenciales no poseen medidores en sus domicilios por lo que pagan bimensualmente una tarifa fija.

En el caso de Aguas Santafecinas S.A. ocurre una situación similar a la de Aysa, por lo que aquí justamente radica el desafío de estas nuevas empresas.

Resulta básico para los usuarios del servicio poseer un medidor para poder controlar sus consumos, y así también poder modificar sus conductas. Esto no constituye un vacío legal en tanto que los contratos respectivos obligan a las empresas, pero no existe ninguna normativa adicional que los respalde.

Sin embargo, esto es considerada como una "Buena Práctica" y por lo tanto indicador de cumplimiento legal.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Es importante destacar que el estado de situación al momento de haberse concedido la concesión en Buenos Aires era de un 1% de conexiones con medidores, por lo que se partió de una base muy baja (Alcazar y otros, 2000).

Para otros autores los porcentajes de la macro y micromedición alcanzaban el 15% (Azpiazu y otros, 2001), lo cual igualmente nos vislumbra que la mayoría de la población no posee un sistema de contabilidad del servicio.

De todas maneras en diversos estudios realizados sobre los incumplimientos detectados no figura el porcentaje de micromedidores instalados en su área de influencia (por lo que podríamos entender que esto no es considerada una prioridad?).

La realidad es que esto si atenta contra el goce de varios derechos básicos, los cuales no deben descuidarse y que se vinculan directamente con el medioambiente y el derecho a la salud.

Fuente legal	Obligación legal	Empresa	Cumplimiento sistema medición
Contrato de concesión	Colocar medidores en todas las viviendas no residenciales, y opcional en las residenciales (Alcazar y otros, 2000).	Aguas Argentinas S.A.	20% ¹¹
Contrato de concesión	Instalación de sistema de micromedición	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	46% de lo comprometido. ¹²

A modo de referencia, podemos destacar que si realizamos una comparación a nivel regional nuestras ciudades se encuentran por debajo de la media¹³.

¹¹ Fuente: ADERASA (Asociación de Entes Reguladores de agua potable y saneamiento de las Américas).

¹² Fuente: Adelco, Filial Santa Fe.

¹³ Según ADERARSA en Chile se ha logrado la colocación de micromedidores hasta en un 90% de los usuarios. Se debe tener en cuenta que la población actual de este país es de 17.200.000 habitantes según el Banco Mundial al año 2011, mientras que la de Argentina es más del doble de la misma.

3. Inversiones en infraestructura y tecnología:

Estos aspectos son claves para asegurar que no se produzcan o que se reduzca la incidencia de ciertas fallas en la calidad del servicio de agua.

Este aspecto resulta importante porque varios especialistas en esta temática han detectado algunos incumplimientos realizados por parte de las empresas, siendo que no mantuvieron la calidad apropiada del agua y tampoco cumplieron con los plazos establecidos para el desarrollo de infraestructura de la red. Además, la empresa no realizó inversiones significativas a pesar de que se estipuló esta obligación en el contrato de concesión (Transparency International, 2008).

La evolución de las inversiones muestra el descenso continuo y pronunciado en la etapa de OSN, y una recuperación significativa en los primeros años de operación de Aguas Argentinas con altos niveles en el trienio 1995-1997, que continua con una tendencia decreciente que se acentúa a partir de 2001 (Ordoqui Urcelay, 2007).

Obligaciones legales vinculadas con el nivel de inversión:

Fuente legal	Obligación legal	Empresa	Nivel de cumplimiento	Comentarios
Contrato de concesión, Artículos 40 y 109 de la Ley	Plan de inversiones para ejecutar el Plan General de Mejoras y	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	El plazo límite era el año 2002 y no se logró completar. ¹⁴	Se pactó que el concesionario no pagará ningún canon por haber recibido

¹⁴ Fuente: Foro del agua: www.forodelagua.com

11.220	Desarrollo del Servicio (PGMDS).			gratuitamente toda la infraestructura
Contrato de concesión	Período 1993-2001	Aguas Argentinas S.A.	34% ¹⁵	

Por otra parte existen varios precedentes jurisprudenciales en donde se vislumbran estas cuestiones, hemos seleccionado dos para destacar los aspectos fundamentales.

Causa	Temática vinculada a la calidad	Demandados	Resolución
Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A. s/ ordinario	Falta de inversión en tratamiento de efluentes cloacales, en áreas de tomas de agua potable. Incumplimiento en el monitoreo de la calidad del agua.	Empresa prestataria	Favorable a la actora, hubo reconocimiento de la falta de infraestructura.
Biondo Estebal c/	Efluentes cloacales	Secretaría de Ambiente y	Requerir informes a todos

¹⁵ Fuente: ETOSS, 2003.

Secretaría de Recursos naturales y Ambiente Humano – Poder Ejecutivo Nacional (2006).	vertidos al Río de la Plata, cuyo afluente resulta ser fuente de abastecimiento de agua potable. Responsabilidad estatal de control de contaminación hídrica	Desarrollo Sustentable. Aguas Argentinas S.A. ETOSS	los demandados y a los municipios.
---	--	---	------------------------------------

Sistema tarifario:

Una de sus funciones principales de los Entes de Control del servicio es la de determinar y mantener un nivel adecuado de tarifas correspondientes a los servicios de agua, para que el mismo pueda ser sustentable.

Cabe destacar que los gobiernos que no cuentan con estos organismos no logran realizar esto adecuadamente (Rouse, 2007), lo cual no es aplicable a nuestros casos de análisis.

La clave de la cuestión vislumbrada por diversos autores es que en la mayoría de los casos se aplicaban tarifas insostenibles en toda América Latina, o sea que no cubrían los costos de mantenimiento para brindar un servicio de buena calidad (Solanes, 2009).

En algunos casos puede detectarse un incumplimiento del compromiso de obtención de una “ganancia razonable” por parte de las empresas proveedoras del servicio de agua.

Jurisdicciones:

Otra de las cuestiones que mencionamos sin ánimo de ser profundizado (ya que esto daría lugar a un nuevo trabajo), es la del complejo diseño de las jurisdicciones que regulan los diferentes organismos de control del servicio.

Para el caso de la Provincia de Buenos Aires cabe destacar que es la única jurisdicción del país donde coexisten la jurisdicción nacional, provincial y municipal al mismo tiempo.

Esto provoca que se superpongan normativas, que dos o más organismos sean competentes para aplicar diferentes regulaciones, y también para controlar el funcionamiento del servicio.

Esto indudablemente debería ser analizado por juristas y legisladores para proponer una futura reforma normativa, y poder solucionar estas cuestiones para que no impacten desfavorablemente en el funcionamiento del servicio.

Contratos de concesión y rescisiones:

Alrededor del noventa por ciento de las privatizaciones realizadas en América Latina en la década del noventa fueron concesiones. Esta popularidad se explica fácilmente en el hecho de que este instrumento permite un manejo relativamente fácil de las cuestiones constitucionales, legales o políticas dentro de los procesos privatizadores (Solanes, 2009).

Una de las características principales de los contratos de concesión es que la empresa maneja todas las utilidades económicas, pero además tiene la obligación de realizar inversiones en el mantenimiento y en la expansión del sistema debiendo asumir su propio riesgo comercial. Tal es así que por eso las concesiones son otorgadas por plazos más largos que otras modalidades, y el rol fundamental del Estado es el de regular todas estas cuestiones (Budds y Mcgranahan, 2003).

Es fundamental analizar en este punto, la rescisión de los contratos de prestación de servicios de provisión de agua potable y saneamiento (aunque aquí únicamente nos abocaremos a la primera actividad) de Aguas Argentinas S.A. y de Aguas Provinciales de Santa

Fe S.A., ya que en un primer momento se adujeron diversas razones y muchas de índole social.

En el momento en que se produjo la rescisión de los contratos de ambas empresas, existían indicios sobre la falta de interés de continuar con el negocio por parte de los accionistas mayoritarios, después de la devaluación del peso argentino. Cabe destacar que sus tarifas pasaron de ser en dólares a la moneda local y en el contrato de concesión se había pactado que la paridad iba a ser 1:1 (Azpiazu y otros, 2004).

El 21 de marzo de 2006, el Poder Ejecutivo Nacional rescindió el contrato de concesión con la empresa Aguas Argentinas S.A. mediante el Decreto N° 303. Entre las causas más importantes alegadas para la rescisión se destacaron:

- (i) incumplimientos referidos a las inversiones en expansión de los servicios;
- (ii) deficiencias en la calidad del agua relacionadas con elevados niveles de nitrato en el agua proveída por la empresa, y a la falta de implementación de medidas para solucionar definitivamente este problema;
- (iii) incumplimiento de la exigencia contractual relativa a la presión del agua, comprometiendo así la continuidad del servicio en las puntas de la red y zonas precarias del área de la concesión (Ordoqui Urcelay, 2007).

Resulta sumamente llamativo que estas empresas Aguas Argentinas S.A. y Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., desplegaran las mismas estrategias para ganar las licitaciones: ofertar bajos precios, ganar la licitación, luego plantear renegociaciones contractuales para aumentar las tarifas y postergar inversiones (Faccendini, 2007).

Otros autores identificaron las siguientes causas de la salida de los operadores privados internacionales en los países de la región:

- i) decisiones estratégicas a nivel mundial del grupo;
- ii) cambios en la política sectorial nacional;

- iii) conflictos sociales y políticos; y
- iv) quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato (Ducci, 2007).

Propuestas de participación ciudadana:

Luego de haber analizado diversas herramientas legales que se encuentran funcionando en varios países de la región, se pueden destacar diversas modalidades de participación ciudadana exitosa las cuales se encuentran ausentes en nuestra normativa vinculante (salvo en casos aislados de iniciativas individuales).

País	Forma de participación	Obligaciones legales
España	Auditorías sociales	La evaluación de impacto social es una parte sustancial de la evaluación de impacto ambiental, tanto si se trata de proyectos como de políticas y planes el medioambiente está compuesto por el medio biogeofísico y el medio social, en su interrelación, comprendiendo la completa relación de condiciones externas físicas y biológicas en la cual el organismo vive. El impacto ambiental, por tanto, es el resultado del impacto biofísico y el impacto social, en su interrelación ecosistémica (Pardo, 1994).
Ecuador	Veedurías ciudadanas	Controlan el funcionamiento de los organismos de control (UNDP, 2011).
España	Fiscales	Realizan denuncias sobre la



	ambientales	comisión de delitos ambientales. Estos pueden vincularse con la calidad del servicio.
Costa Rica	Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS)	Funcionan como organizaciones sin fines de lucro, a través del trabajo de voluntarios. Administran los sistemas de acueducto y alcantarillado comunales, bajo un esquema de delegación de la administración, acordado con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Consideramos que a través de cualquiera de estas modalidades de participación pública, se pueden neutralizar los riesgos de corrupción, captura política e ineficiencia y con ello se promoverá la sustentabilidad del servicio, premisa esencial para la concreción del derecho humano al agua (Hantke-Domas y Jouravlev, 2011).

Resulta clave que se realicen consultas populares para que los usuarios entiendan las razones de los cambios existentes en la normativa y en las políticas, y porque además seguramente puedan realizar contribuciones en ambas (Rouse, 2007).

Por supuesto que cabe destacar que la aplicación de cualquiera de estas modalidades se realiza más sencillamente en comunidades más pequeñas, por lo que pudiesen llegar a surgir algunas complicaciones para el caso de regiones tan grandes como los analizados aquí (Buenos Aires, 17 partidos de la Provincia de Buenos Aires y Santa Fe).

La región latinoamericana se encuentra en un alto lugar de niveles de corrupción de acuerdo al Índice de percepción de 2011 de la organización Transparency International.

En Argentina no contamos con muchos antecedentes legislativos anticorrupción¹⁶, ni tampoco tantos precedentes jurisprudenciales ejemplares. Por lo tanto, la experiencia internacional podría servir de base para poder avanzar en este aspecto, ya que Argentina ha suscripto varios instrumentos sobre estas temáticas.

Conclusiones

Luego del análisis realizado entre las diferentes empresas que suministran el servicio de agua, se han podido detectar algunas coincidencias en todos sus sistemas de control, independientemente de si están involucrados capitales privados, públicos o mixtos.

Los tres indicadores utilizados para medir posibles debilidades que surjan del actual sistema de control, nos han indicado que existen algunas cuestiones que pueden ser superadas.

- Cobertura del servicio de agua en la red pública y medición del recurso: No se ha logrado cumplir con la totalidad de estos objetivos, los cuales legalmente se encontraban comprometidas las empresas proveedoras del servicio.

Cabe destacar que los controles han fallado en asegurarse de que se cumplan aunque sea en un mayor porcentaje, los objetivos y las metas sociales que acompañaban a los mismos. Esto tiene que ver con que el acceso al agua y a la protección del recurso a través de su medición son considerados derechos humanos de tercera generación, y se vinculan directamente con aspectos sociales fundamentales.

- Luego, en relación con el porcentaje de inversiones en infraestructura y tecnología, se puede destacar que las empresas privatizadas han avanzando e invertido en tecnología y en modernización del servicio,

¹⁶ La Ley N° 25.188 (Ética Pública) es la más conocida.

ya que las mismas habían recibido una estructura poco modernizada.¹⁷

Uno de los puntos fundamentales que se manifiesta frecuentemente es que las inversiones en este sector suelen ser muy grandes y que requieren grandes flujos de dinero, y que muchas veces es asignado sin suficiente planificación ni supervisión (Transparency International, 2008).

Por tal razón, es fundamental que el Estado realice un efectivo control para que se puedan defender los derechos de toda la población.

- Desde el punto de vista del Derecho es importante que exista normativa que incluya ciertos principios que tiendan a lograr una mayor sustentabilidad, siendo que es preferible la regulación a través de las leyes y no de los contratos, y la imposición de obligaciones de eficiencia y buena fe por parte de los proveedores privados (Solanes, 2009).

Resulta fundamental que exista un marco legal sólido que colabore con la sustentabilidad y la eficiencia del servicio de agua, incluyendo los niveles tarifarios para que las mismas sean suficientes para poder brindar un servicio con una adecuada calidad.

- Además, las principales fallas detectadas en las encuestas a usuarios se tradujeron en cuestiones vinculadas a la calidad del servicio, lo que debe ser necesariamente controlado por el Estado porque están relacionadas con la salud pública (más allá de los controles internos que por supuesto deben tener todas las empresas).

A su vez, la superposición de jurisdicciones con todo lo que esto implica, sigue siendo uno de los principales impedimentos para que se brinde un mejor servicio.

- Luego, algunas de las posibles causas de estas fallas que aparecen con frecuencia en la doctrina son las siguientes:

¹⁷ Esto ocurrió tanto para el caso de la ex DIPOS (Santa Fe) y de OSN (para Buenos Aires y alrededores).

- Falta de independencia real en el funcionamiento de los Entes Reguladores. Una de las cuestiones que podrían colaborar para superar esta situación es el establecer normas rígidas tendientes a garantizar la independencia y la autarquía de la agencia reguladora (desde su propio status jurídico, y las misiones y funciones asignadas) que hagan posible, entre otros aspectos, la existencia de cuadros técnicos fuertemente capacitados, presupuestos independizados de la facturación de las empresas reguladas (Azpiazu y otros, 2004).
- La categorización de algunos organismos como "politizados" se ha repetido en diversa bibliografía, lo cual surge también de su conducta como organismo (Loftus y McDonald, 2001).
Una de las principales razones por la que los estudiosos del tema afirman esto es porque la mayoría de sus decisiones tardan mucho tiempo en resolver los trámites y reclamos presentados en sus oficinas, y además no es respetado por el propio gobierno por lo cual les saca credibilidad y seriedad a sus tareas.

Finalmente, resulta claro que la falta o el insuficiente control legal deja preparado el escenario ideal para que se produzcan actos de corrupción, sea cual fuere la intención del Estado (buena o mala fe), esto es indiscutible.

Según algunos autores, en la década del noventa el descontento no estaba directamente relacionado con la ejecución de las privatizaciones sino con la falta de control del Estado sobre los nuevos prestadores, y según la percepción de la opinión pública a la corrupción como causa del fracaso de las privatizaciones en generar beneficios para la población (Ordoqui Urcelay, 2007).

Finalmente al haber analizado los indicadores que miden posibles debilidades en el sistema de control del servicio de agua, podemos concluir que de los mismos surgen indicios sobre posibles fallas en donde el sistema y eventualmente la calidad del servicio podrían sufrir algunos impactos negativos.

Sin embargo, lo positivo es que también hemos podido proponer algunas herramientas que pueden colaborar en alcanzar una solución

y mejorar los actuales sistemas de control, volviéndolos más eficientes.

Referencias bibliográficas

ALCAZAR, Lorena; ABDALA, Manuel; SHIRLEY, Mary (2000), The Buenos Aires Water Concession, The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy.

AZPIAZU, Daniel; CATENAZZI, Andrea; FORCINITO, Karina (2004); Recursos públicos, negocios privados, Informe de Investigación N° 19, 2° edición, Universidad Nacional de General Sarmiento, ISBN: 987-9300-59-9, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina.

BUTTERWORTH, John; DE LA HARPE, Jean (2009), Gran designs: Corruption risks in major water infrastructure projects, U4 Brief N° 27, Anti-Corruption Resource Centre.

DUCCI, Jorge (2007); Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C.

EHRHARDT, David; GROOM, Eric; HALPERN, Jonathan, O'CONNOR, Seini (2007), Economic regulation or urban water and sanitation services: some practical lessons, Water Sector Board Discussion Paper Series, N°9, The World Bank Group.

ELSHORST Hansjoerg; O'LEARY, Donald (2005), Corruption in the water sector: opportunities for addressing a pervasive problem, Meeting International water targets without fighting corruption?. World Water Week in Stockholm.

FACCENDINI, Aníbal Ignacio (2011); Agua y saneamiento. Derecho humano esencial. El bien común: la privatización del agua en Santa Fe 1995-2005, 1° edición, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, ISBN: 978-950-673-874-7, Rosario, Argentina.

FACCENDINI, Aníbal Ignacio (2007); Derecho, ciudadanía y Estado. El control ciudadano y la privatización del agua, Universidad Nacional de Rosario Editora, ISBN: 978-950-673-639-2, Rosario, Santa Fe.

FACCENDINI, Aníbal Ignacio (2011), Fracaso de la privatización del agua en Santa Fe (1995-2005). La reestatización, XXIII Congreso Nacional del Agua Conagua 2011, Resistencia, Chaco.

FALKENMARK, Malin; BERNTELL, Anders; JAGERSKOG, Anders; LUNDQVIST, Jan; MATZ, Manfred; TROPP, Hakan (2007), On the verge of a new water scarcity: A call for good governance and human ingenuity, Stockholm International Water Institute, SIWI Policy Brief.

GONZÁLEZ DE ASÍS, María; O'LEARY, Donald; LJUNG, Per; BUTTERWORTH, John (2009), Improving Transparency, Integrity and Accountability in Water Supply and Sanitation Action, Learning, Experiences, The World Bank, Washington, USA.

GORDILLO, Agustín (2009); Tratado de Derecho Administrativo, Tomos I y II, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2009.

HANTKE-DOMAS, Michael; JOURAVLEV, Andrei (2011); Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile.

HARDOY, Jorgelina; PANDIELLA, Gustavo; URQUIZA, Gastón (2005), Governance for water and sanitation services in low-income settlements: experiences with partnership-based management in Moreno, Buenos Aires, Environment and Urbanization, International Institute for Environment and Development.

HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juan (2011); Capítulo: Un nuevo derecho corporativo transnacional. El carácter feudal de los ordenamientos jurídicos globales, Gobernanza y manejo sustentable del agua – Governance and sustainable management water, Editorial Mnemosyne, ISBN; 978-987-1829-03-3, Buenos Aires.

KLITGAARD, Robert (1992); Controlando la corrupción, Editorial Quipus SRL, Bolivia.

LENTINI, Emilio (2011); Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

LOFTUS, Alexander; MCDONALD, David (2001); Of liquid dreams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires, International Institute for Environment and Development, Environment and Urbanization.

MENIN, Federico Javier, CERDÁ Matías Christian (2006), Las privatizaciones en la Argentina de los '90. De Obras Sanitarias de la Nación a Aguas Argentinas S.A.: ¿Un Servicio Público al servicio del mercado?, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Economía Internacional.

MINAVERRY, Clara María (2008); El derecho de acceso al agua potable como derecho humano versus el mercado mundial, y su relación con algunos principios del derecho internacional, Derecho Internacional em debate, coordinador Wagner Menezes, Ithala Editora, ISBN 978-85-61868-01-7.

MINAVERRY, Clara (2010); El fenómeno de la corrupción en la gestión del agua dulce en Sudamérica, Segundo Taller Internacional sobre Sinergias Ambientales entre las Aguas continentales y las marinas, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, ISBN: 978-987-23081-6-2.

MINAVERRY, Clara (2011); The implementation of successful Social Programmes in the provision of water services in the City of Buenos Aires, Argentina, Workshop 8: Regulatory and Social Contexts for Institutional, performance, Abstract Volume, World Water Week in Stockholm, Stockholm International Water Institute (SIWI), Editora: Ingrid Stangberg.

ORDOQUI URCELAY, María Begoña (2007); Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile.

PARDO, Mercedes (1994); La Evaluación del Impacto Social en las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

PLUMMER, Janelle (2007), Making Anti-Corruption approaches work for the poor, Stockholm International Water Institute (SIWI), Report N° 2.

ROUSE, Michael (2007); Institutional Governance and Regulation of Water Services, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido.

SOLANES, Miguel (2009); Common Regulatory Principles and Regulation of Water and Sanitation, International Institute for Sustainable Development.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2008 y 2010), Corruption perceptions Index.

United Nations Development Programme (UNDP) (2011); Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas.

VALLS, Claudia Florencia (2003); La evaluación de impacto ambiental, Revista Electrónica de El Dial, Buenos Aires, Argentina.

Cita de este artículo:

MINAVERRY, C. M. (2012) "El sistema de control del servicio de agua en Argentina". *Revista OIKONOMOS [en línea]* 12 de Septiembre de 2012, Año 2, Vol. 2. pp.145-173. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>