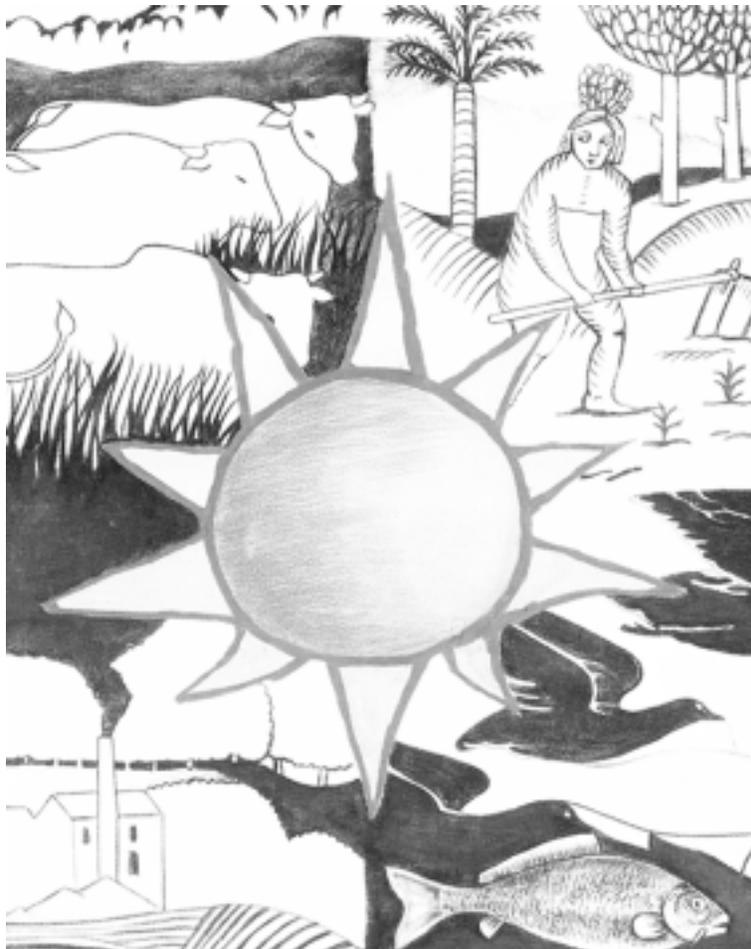


LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA), ARGENTINA

Water and drainage services regulation at the Metropolitan area of Buenos Aires (AMBA),
Argentina

Clara Minaverri¹ & Verónica Cáceres²



¹Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. cminaverri@derecho.uba.ar. ²Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. vcaceres@ungs.edu.ar

RESUMEN

El presente trabajo centra la atención en las convergencias y diferencias que asumen los esquemas regulatorios que coexisten en el el Área Metropolitana de Buenos Aires AMBA. Para lo cual en primer lugar, se presentan algunos aspectos metodológicos que encuadran el análisis; en segundo se realiza una caracterización del territorio en estudio y de las particularidades de los servicios; y en tercer lugar, se caracterizan aspectos regulatorios y se reflexiona sobre los desafíos de la expansión de la cobertura. Metodológicamente; se recurrió a la observación documental de doctrina, legislación e informes de las empresas de agua; y desde el punto de vista cuantitativo, se analizaron los datos del Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares de los años 2001 y 2010. En lo que concierne a la provisión de agua y saneamiento, el territorio se encuentra bajo el área de prestación de dos empresas principales de gestión pública: una bajo jurisdicción de la Nación: Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (en adelante AySA) creada en 2006 y otra bajo la órbita de la PBA: Aguas Bonaerense S.A. (en adelante ABSA) creada en 2002. Estas empresas fueron constituidas tras la salida de los operadores privados: Aguas Argentinas S.A. y Azurix S.A. respectivamente. Dichos operadores ingresaron al sector en la década del noventa y tras incumplimientos reiterados en las metas de inversión, problemas de calidad, etc. sus contratos fueron rescindidos y tanto el Estado nacional como provincial optaron por re-estatizar los servicios. Se concluye que: a) la cobertura de los servicios expresa niveles de desigualdad territorial significativos, y que la universalización ha sido contemplada legalmente en los marcos regulatorios, aunque en el caso de ABSA sin estipular un plazo temporal para lograrla; b) los marcos que regulan a las empresas del AMBA no acuerdan sanciones a los incumplimientos legales a las obligaciones asumidas por las empresas prestarías de los servicios; c) existe un solapamiento normativo ya que la concesión de AySA incluye a municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires (que ya han sido mencionados anteriormente), respecto de los cuales se les podría aplicar diversa normativa que en muchos casos es contradictoria.

Palabras clave: Agua y saneamiento, Servicio público, Infraestructura, Cobertura, Área Metropolitana Buenos Aires.

ABSTRACT

We focus our attention at the convergences and differences of Buenos Aires Metropolitan Area AMBA regulation. In the first place, we present some methodological aspects in connection with our analysis, in the second place we make a characterization of the territory study and of the services features, and in the third place; we analyze regulatory issues and reflect about coverage expansion challenges. Methodologically, we observed documents: jurisprudence, regulations and water companies reports, and from a quantitative point of view, we analyzed information from the Population and Housing National Census of 2001 and 2010. The territory is under water and drainage provision supplied by two main public companies; one of national jurisdiction: Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) which was created in 2006, and the other one under the Buenos Aires Province jurisdiction (ABSA) which was created in 2002. These two companies appeared after the private operators exit: Aguas Argentinas S.A. and Azurix S.A. respectively. Both joined the water area in the nineties and after continuously unfulfilments of investment goals, quality problems, etc, their agreements were terminated and the National and Provincial governments chose to re-nationalize these services. We can conclude that: a) the services coverage show important territorial inequalities and that universalization have been included by regulation, but in the case of ABSA it does not fix a temporal period; b) these legal frameworks regulate the AMBA companies, but do not incorporate sanctions for legal unfulfilments produced by water companies; c) there is a legal overlapping, because the AySA concession provides water and drainage services to local governments from Buenos Aires Province (which were mentioned before), where could be applied different regulations which sometimes contradict each other.

Key words: Water and drainage; Public Service, Infrastructure, Coverage; Buenos Aires Metropolitan Area.

INTRODUCCIÓN

Los servicios públicos de infraestructura de agua potable y saneamiento en áreas urbanas son prestados mediante un sistema de redes y bajo monopolios naturales. Más allá de los modelos de gestión que adoptan las empresas que brindan dichos servicios (que suelen ser públicas, privadas o mixtas), la regulación adquiere especial relevancia por la esencialidad de los mismos y sus impactos directos en la salud, calidad de vida de la población, desarrollo económico e integración territorial.

Asimismo, existe un consenso entre académicos y especialistas sobre «la existencia de una relación positiva entre más y mejor infraestructura y crecimiento económico, ya que la misma efectúa aportes a la integración, a la equidad social y a la pertenencia a una sociedad civilizada» (Ferro & Lentini 2012)

En la República Argentina, país que adopta la forma federal de gobierno, la responsabilidad sobre la prestación de los servicios recae sobre las jurisdicciones provinciales y, por delegación de estos últimos, en algunos casos también sobre los municipios.¹ Asimismo, las provincias tienen «*el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*» (artículo 124, Constitución Nacional).²

Si bien la provincialización de los servicios implicó la transferencia de los mismos a las jurisdicciones subnacionales, el Estado

nacional mantuvo bajo su órbita la prestación en una porción importante de un territorio concreto: el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

El AMBA es una conurbación integrada por la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires (PBA), en la que se configuró un esquema de provisión en donde intervienen dos operadores principales, uno bajo jurisdicción de la Nación y otro, bajo la órbita de la PBA. Más allá de lo cual, la cobertura de los servicios exhibe importantes niveles de desigualdad territorial.

El presente trabajo centra la atención en las convergencias y diferencias que asumen los esquemas regulatorios que coexisten en el AMBA. Para lo cual en primer lugar, se presentan algunos aspectos metodológicos que encuadran el análisis; en segundo se realiza una caracterización del territorio en cuestión y de las particularidades de los servicios; y en tercer lugar, se caracterizan aspectos regulatorios y se reflexiona sobre los desafíos de la expansión de la cobertura.

En este sentido a modo de ejemplo, el estado de situación al momento de haberse otorgado la concesión del servicio de agua en Buenos Aires era de un 1% de conexiones con medidores, por lo que se partió de una situación muy compleja (Alcazar et al. 2000).

MATERIALES Y MÉTODOS

Área de estudio

El AMBA es una conurbación integrada por la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires (PBA)³, ocupa una superficie aproximada de 4.000 km² y contiene una población que asciende, según el Censo de 2010 a los 12.801.364 habitantes.

Los municipios que componen el área muestran heterogeneidades y asimetrías en lo

¹ El esquema de gobierno acordado en la Carta Magna Argentina establece el sistema federal de gobierno, por el cual las 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforman instancias autónomas que dictan sus propias constituciones y votan sus gobernantes. Asimismo, las actividades que se desarrollan quedan en tres esferas político-administrativas con distinta jerarquía: municipio, provincia y nación.

²La Nación ejerce jurisdicción sobre la navegación, el comercio interprovincial e internacional, las relaciones internacionales, y la celebración de tratados internacionales.

que concierne a la provisión de los servicios urbanos y a las condiciones de vida de su población.⁴ Mayormente, los que rodean a la CABA integran el primer anillo o cordón del conurbano, un área industrial, que comenzó a poblarse desde principios del Siglo XIX y se vio saturado con la expansión del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

En este marco, hacia mediados del siglo pasado, la población se extendió hacia el segundo cordón a partir de las políticas implementadas en la fase madura de la ISI que incluyeron, entre otras cosas, los subsidios a los transportes públicos, la extensión de las líneas férreas, los créditos para la vivienda y loteos económicos con regulaciones mínimas. Estas políticas favorecieron la suburbanización y permitieron que trabajadores urbanos, de menores ingresos, accedieran a suelos donde autoconstruyeron sus viviendas (Torres 1993).

En la década del noventa y durante la primera del presente siglo comenzó a expandirse la trama urbana hacia los partidos del tercer cordón, a 70 kilómetros de la CABA, en un proceso de periurbanización, apoyado con inversión pública, por ejemplo en redes de comunicación, y privada, en el loteo inmobiliario. Esta situación complejizó la periferia, donde aún los municipios del segundo cordón se encuentran desprovistos de las infraestructuras básicas. Por lo que, como concluye Barsky (2012), se trata de «un Estado

que no ha podido llegar aún con las infraestructuras necesarias en la segunda corona de la ciudad (redes de agua corriente, cloacas, gas) propiciando el escenario para que se produzcan dichas transformaciones en su borde exterior».

En lo que concierne a la provisión de agua y saneamiento, el territorio se encuentra bajo el área de prestación de dos empresas principales de gestión pública: una bajo jurisdicción de la Nación: Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (en adelante AySA) creada en 2006 y otra bajo la órbita de la PBA: Aguas Bonaerense S.A. (en adelante ABSA) creada en 2002. Estas empresas fueron constituidas tras la salida de los operadores privados: Aguas Argentinas S.A. y Azurix S.A. respectivamente. Dichos operadores ingresaron al sector en la década del noventa y tras incumplimientos reiterados en las metas de inversión, problemas de calidad, etc., sus contratos fueron rescindidos y tanto el Estado nacional como provincial optaron por reestatizar los servicios.

De esta forma, AySA es una empresa con características de sociedad anónima creada bajo el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) N° 304 y ratificado por Ley 26.100, cuyas acciones corresponden en un 90% al Estado Nacional y el 10% restante a los empleados, mediante el Programa de Participación Participada (PPP). Presta sus servicios en la CABA y en los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López, Hurlingham e Ituzaingó.

Por otro, Aguas Bonaerense S.A. (ABSA) que también es una empresa con características de sociedad anónima, creada mediante Decreto del Poder Ejecutivo Provincial (PEP) 517 y ratificada por la Ley

³Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

⁴En la Provincia de Buenos Aires las localidades refieren a las subdivisiones administrativas internas de los partidos, mientras que los últimos pertenecen a la división político-administrativa provincial. Por lo que, la sumatoria de las superficies de las localidades completa la superficie del partido.

Nº 12.989, cuyas acciones corresponden en este caso al Estado Provincial en un 90% y el 10% a los trabajadores. Opera los servicios en Merlo, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Moreno, y Florencio Varela.

Metodología

El desarrollo de este trabajo recurrió, por un lado, a la observación documental de doctrina, legislación e informes de las empresas de agua; y por otro, desde el punto de vista cuantitativo, se analizaron los datos del Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares de los años 2001 y 2010. Además, el estudio se dividió en tres partes: a) Fase exploratoria, en la que se recopiló la información vinculada con la regulación de la provisión de agua y saneamiento y los datos de cobertura de los servicios de los Censos. b) Fase descriptiva, en donde se clasificó la información recogida en la etapa anterior. c) Fase analítica, en la cual se realizó un análisis de los documentos obtenidos, los cuales fueron tomados en cuenta para enriquecer el marco teórico.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Particularidades de los servicios de agua y saneamiento

Los servicios de agua y saneamiento conforman parte de los servicios urbanos provistos mediante redes físicas con prestaciones colectivas que ofrecen medios para la producción y reproducción de la vida y la satisfacción de necesidades indispensables (Mutuberría Lazarini 2007).

Los mismos integran la infraestructura social y económica del país: social en tanto su acceso seguro por parte de la población en

términos de cantidades y calidades impacta en la salud, calidad de vida y en las condiciones ambientales; y económica, ya que el desarrollo de las diversas actividades productivas demanda de la amplitud del abasto de agua y de las posibilidades de disponer y tratar los efluentes (Guadagna 1973).

Asimismo, en términos económicos, la prestación conforma dos monopolios naturales⁵ distintos dado por las redes de tuberías y drenajes, de las grandes obras de potabilización del agua y depuración de los residuos, y de los acueductos y drenajes que conforman la infraestructura típica de las zonas urbanas. Si bien, las redes físicas mediante las cuales se prestan los servicios tienen características similares a otros servicios públicos de infraestructura como el gas, en el caso en cuestión, los costos de interconexión son elevados por lo que además de monopolios naturales se trata de monopolios locales.

En tanto servicios públicos engloban actividades de utilidad pública cuya prestación corresponde al Estado, como su titular. La mayor parte de los dispositivos normativos que estructuran, regulan y acuerdan distintos aspectos de la provisión, sostienen que los servicios deben ser prestados de acuerdo a los principios básicos del Derecho Administrativo: *generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y obligatoriedad*.

La *generalidad* refiere a que los servicios tienen que alcanzar a toda la población, por lo que las prestatarias no pueden negarlos por la condición social o económica de los usuarios. En estrecha relación con lo anterior, la

⁴Un monopolio natural refiere «a una actividad en la que, en virtud de sus características técnicas intrínsecas, los costos totales de producción son menores cuando ella está a cargo de un único proveedor del servicio que cuando se divide entre dos o más proveedores. De este modo, el ingreso al mercado de un nuevo prestador no es rentable y, en consecuencia, el hecho de que el servicio en un área geográfica esté en manos de un único proveedor resulta más eficiente» (Hantke-Domas & Jouravlev 2011).

igualdad sostiene que «...todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio y se comprende en una característica que a veces se menciona aisladamente: la igualdad o uniformidad, por imperio de la cual todos tienen derecho a exigir el servicio en igualdad de condiciones» (Gordillo 2003).

Asimismo, la *regularidad* establece que los servicios tienen que ser prestados en conformidad con las regulaciones económicas, ambientales, sanitarias, de presión, etc. acordados por los organismos regulatorios.

Por su parte, la *continuidad* refiere a que la prestación no puede ser interrumpida, entre otras cosas, se relaciona con la inembargabilidad de los bienes afectados por ser de dominio público, es decir por constituir el conjunto de bienes propiedad del Estado afectados por la ley al uso directo o indirecto de los habitantes (Prado 1997). Por lo que, el servicio de provisión de agua deberá, en condiciones normales, ser continuo, sin interrupciones regulares debidas a deficiencias en los sistemas o por capacidad inadecuada, garantizando su disponibilidad durante las veinticuatro horas del día.

Por último, la *obligatoriedad* impide que prestatarias efectúen discriminaciones entre los usuarios y obliga a los mismos a conectarse cuando los servicios estén en condiciones de ser prestados. Este aspecto está vinculado con el principio de equidad (siendo ésta una de las fuentes del Derecho Internacional Público), que se relaciona con la no discriminación, con la no exclusión de los usuarios y con el aliento a la población para que utilice el sistema de red (Ferro & Lentini 2012).

Esquema regulatorio: Convergencias y divergencias

Los dos operadores principales que proveen los servicios de agua y saneamiento en el

AMBA, lo hacen bajo marcos regulatorios y autoridades de contralor distintos.

Así por un lado, el marco regulatorio de AYSA se encuentra establecido por una norma sancionada por el Congreso Nacional, en este caso la ley N° 26.221 de 2006, y el control del contrato se encuentra a cargo de un organismo autárquico denominado Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS). El ERAS tiene por objeto formal ejercer el control de la prestación del servicio público relativo a los patrones de calidad, la contabilidad regulatoria y el benchmarking; pero sus capacidades sancionatorias sólo le posibilitan amonestar a los directivos o gerentes y no a la prestataria.

Por otro, el marco regulatorio de ABSA se encuentra establecido mediante el Decreto del PEP N° 878 de 2003, y el control a cargo del Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA). El OCABA tiene a su cargo la función de controlar y fiscalizar la prestación del servicio público de agua y cloacas, así como la defensa de los intereses de los usuarios, la intervención en las cuestiones relacionadas con la actividad de las prestatarias; y velar por la protección del medio ambiente, entre otras.

A continuación señalamos convergencias y diferencias entre algunos aspectos que consideran los marcos regulatorios.

En relación a la regulación tarifaria ambos entienden que apuntan a limitar el poder de las prestatarias, en un mercado con una demanda cautiva y posibilitan la coexistencia de un régimen medido de consumo de carácter minoritario y uno de «canilla libre» -o vinculado a la superficie catastral de la propiedad- de carácter mayoritario.

Asimismo, el marco regulatorio de AySA plantea que en relación a las tarifas existen tres categorías aplicables a los consumidores: (a) Residencial: Casas de familia. (b) No Residencial: Lugares destinados a actividades comerciales o industriales del ámbito privado

o público. (c) Terrenos sin ninguna construcción (Minaverry 2012).

La división correspondiente a los niveles de consumo de los clientes fue implementada en dos categorías: (a) No medidos: Se paga una suma fija de dinero que es calculada de acuerdo al tamaño del edificio, y del área geográfica, entre otros aspectos. (b) Medidos: Se aplica a usuarios no residenciales y residenciales a quienes se les ha instalado un medidor (Minaverry 2011).

Actualmente alrededor del 75% de los clientes no son medidos, por lo cual no controlan su nivel de consumo ya que éste no les afecta en el monto de su tarifa⁶. Coincidimos con autores como Lentini (2011) que afirman que erróneamente «el cuadro tarifario utilizado durante el período de concesión del servicio y hasta la actualidad, es similar al que utilizaba Obras Sanitarias de la Nación. Está basado en un antiguo criterio de consumo presunto en función de la superficie, zona, calidad y antigüedad del inmueble, que distingue a los usuarios residenciales de los no residenciales. Estas variables pretenden actuar como indicador del nivel de ingreso del usuario y de su capacidad de pago.» (Lentini 2011).

Mientras el marco de ABSA establece un régimen tarifario conformado por dos componentes: uno ligado a cubrir los costos de operación y mantenimiento y una ganancia considerada razonable para el operador, y el otro ligado a financiar la expansión de las redes.

Los niveles tarifarios son objeto de revisión en instancias ordinarias y extraordinarias de modo periódico. Las instancias ordinarias de adecuación de las tarifas se realizan cada cinco años y están ligadas a las metas de expansión, mantenimiento y mejoras generales en la prestación; y las revisiones extraordinarias

tienen que estar justificadas en variaciones en los costos vinculados a «modificaciones en las normas de calidad del agua potable, desagües cloacales o ambientales». Asimismo, se incluyen «todas aquellas situaciones que puedan generar cambios significativos e imprevistos en las condiciones de prestación de los servicios y en sus costos» (artículo 58, Decreto 878).

Respecto al reconocimiento del derecho humano al agua y saneamiento, cabe destacar que ninguno de los dos marcos establece el acceso como derecho humano, más allá de los compromisos internacionales asumidos por el país.

En relación a las obligaciones de las prestatarias incorporan dos modificaciones significativas que avanza en el reconocimiento de la relevancia de los servicios: por un lado, determinan la imposibilidad del «corte total» por morosidad a los usuarios residenciales, que impide que las empresas procedan a retirar los medidores de agua y sellar la salida de los desagües (impidiendo el acceso con costos elevados de reposición); y por otro, incorporan una «tarifa social» destinada a los usuarios residenciales con escasos recursos económicos y en contextos de alta vulnerabilidad social, que operan como un subsidio a la demanda.

En cuanto a los patrones de calidad del agua, mientras el marco de AySA promueve patrones iguales para toda el área; el de ABSA incorpora una diferenciación entre agua potable y agua corriente. Desde donde considera que, mientras el agua potable es definida como aquella que «cumple con todos y cada uno de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos»; el agua corriente es aquella que si bien no cumple con algunos de los límites «su ingesta puede ser autorizada por períodos limitados», los cuales no se especifican en el marco regulatorio (artículo 8, Decreto 878).

⁶Fuente: [En línea] www.aysa.com.ar, [Consulta: 30 de abril de 2013].

Es decir, la regulación no otorga estándares de calidad comunes para toda el área regulada, como sí lo hace el marco de AySA, y habilita a que una parte de los usuarios reciba agua potable, segura y apta para el consumo directo y otra agua con niveles de contaminación⁷ (Cáceres 2013a).

A su vez, puede afirmarse que existe un solapamiento legal entre la Ley nacional 26.221 de 2007⁸ y el Decreto Provincial 878/2003⁹, ya que ambos están vigentes para el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Esta ley define en su artículo 5 al agua potable como «la que es apta para el consumo humano, la higiene personal, el uso doméstico habitual, adecuada a las normas mínimas de calidad establecidas en el presente Marco Regulatorio (Anexo A)». De esta forma utiliza la técnica de la remisión legislativa y no aporta los parámetros de calidad aplicables al caso.

Lo destacable es que el Decreto 878/2003 no fija ningún lineamiento de calidad, y que solamente crea una Comisión que se encarga de definir los parámetros de cumplimiento legal de la calidad exigible al servicio del agua. Esto tiene un riesgo especial, ya que nunca sabremos si los marcos legales establecidos por dicha Comisión son los adecuados para la protección de la salud de las personas, y si se

aplicarán los parámetros internacionales o los nacionales.

En el artículo 8 inciso j) del Decreto 878/2003¹⁰ se mencionan las definiciones aplicables a la norma, y allí se estableció que dicha Comisión será la autoridad que determinará las características que debe tener el agua para ser considerada potable.

La categoría de *agua corriente* que está prevista para consumo humano, no cuenta con ningún parámetro legal de calidad exigible a las empresas que proveen la misma.

Además, este decreto resulta paradigmático, ya que ha creado dos categorías de agua que están permitidas para el consumo humano pero que poseen características diferentes: (a) Agua Potable: Agua que cumple con todos y cada uno de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos. (b) Agua Corriente para el consumo humano e higiene: Agua que no cumple con algunos de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y Calidad de Vertido de Efluentes Líquidos y Subproductos, pero cuya ingesta puede ser autorizada por períodos limitados.

En el inciso b) el término «algunos» aplicado a los límites de calidad del agua no ha sido definido y por lo tanto existe una laguna jurídica. Además se establece que el agua corriente puede ser consumida por «períodos limitados», que tampoco se han definido y que pone en peligro la salud de los usuarios (cuya responsabilidad corresponde a la Administración Pública).

Una de las consecuencias jurídicas que surgen de esta clasificación del agua para la

⁷Esta norma habilita indirectamente a los operadores a invertir menos de lo necesario para proporcionar agua potable a la población, y cobra especial sentido considerando el grave problema de contaminación por presencia de nitritos y nitratos que afecta al AMBA. (Cáceres 2013a).

⁸En dicha norma se aprueba el Convenio Tripartito suscripto el 12 de octubre de 2006 entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, regula sobre la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S., creó el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y dicta un marco regulatorio.

⁹Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

¹⁰Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

Provincia de Buenos Aires, es que ambas pueden ser consumidas por seres humanos, a pesar de que cumplen distintos estándares de calidad.

Esto implica que en la Provincia de Buenos Aires las exigencias para las empresas que proveen el servicio de agua son inferiores a las de otras jurisdicciones (como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires y de Santa Fe). Esto también indica que los controles serán más leves, y lo mismo ocurrirá con el nivel de sanciones por incumplimiento u omisiones normativas.

La dificultad operativa surge en la práctica de la aplicación normativa porque estamos afirmando que al mismo ámbito de concesión se deben aplicar normas diferentes. En la norma tampoco se explica qué parámetros de calidad no se estarían cumpliendo, evitándose

así saber si esto es o no riesgoso para la salud humana.

Luego, el instrumento de vinculación firmado entre Aysa S.A. y el Estado Nacional, solicita que se cumpla con el marco regulatorio y con las normas que se vinculan con la calidad del agua potable (pero no explican a cuáles se refieren pudiendo detectarse una laguna jurídica).

Cobertura de los servicios

Respecto a las metas en materia de cobertura de los servicios de agua y saneamiento, la Tabla 1 permite observar que el marco regulatorio de AySA establece metas de universalización para 2018 (es decir para doce

Empresa	Estructura jurídica de la empresa	Área de prestación en el AMBA	Fuente legal: Marco regulatorio	Obligación cobertura
AySA	Sociedad anónima con mayoría accionaria del Estado Nacional	CABA y 17 municipios del AMBA	Ley N° 26.221	Alcanzar el 100% de la cobertura de los servicios de agua potable y desagües cloacales dentro del área de la concesión al año 2018
ABSA	Sociedad anónima con mayoría accionaria del Estado Provincial	6 municipios del AMBA	Decreto del PEP 878/2003	Sustentabilidad de los servicios: se considera que la prestación de un servicio es sustentable cuando se logra equilibrar la oferta y demanda del mismo, donde la cobertura, calidad, inversiones, productividad y tarifas que reciben los Usuarios en el presente y en el futuro responden a un equilibrio. (Decreto 878/2003, artículo 26)

TABLA 1. OBLIGACIÓN DE EXPANSIÓN DE LA COBERTURA SEGÚN LOS MARCOS REGULATORIOS. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA MINAVERRY (2013) Y CÁCERES (2013b).

Coverage expansion obligations according to regulatory frameworks. source: author's elaboration Minaverri (2013) and Caceres (2013b).

años después de su creación), mientras que, lamentablemente, el de ABSA sólo refiere a la necesidad de mantener la sostenibilidad y garantizar la universalidad sin traducir esos principios en plazos temporales.

La situación expresada en la Tabla anterior es llamativa en tanto el área de prestación de ABSA incluye los municipios con menor cobertura de los servicios y cuya expansión inter-censal, considerando la información de los censos muestra una tenue mejoría.

Mayormente es habitual, no sólo en el AMBA sino en otros casos internacionales relevantes, detectar que la infraestructura inicial instalada para la provisión de los servicios, se ubica en las áreas más acomodadas de las ciudades dejando afuera del sistema a una creciente población en las zonas periféricas (Rouse 2007).

La Tabla 2 permite detectar que en materia de cobertura existe una clara disparidad territorial en el AMBA que tiende a afectar negativamente a los sectores más postergados de la estructura social. Esta situación se vincula, a nuestro entender, con la ausencia de una política de inversión y mejoramiento de los servicios sostenible más allá de las coyunturas, tanto a nivel nacional como provincial.

Los intentos de expandir los servicios mediante la incorporación en la prestación de actores privados no redituaron los resultados esperados, en tanto las inversiones (menores a las establecidas en los contratos) se realizaron en las áreas más rentables en detrimento de la población de menores recursos. Por lo que, los incumplimientos en materia de expansión de los servicios afectaron a las personas con menos recursos, lo cual impactó también en el ámbito social (Rouse 2007).

Dado los niveles de cobertura que presenta el cuadro anterior, cabe preguntar ¿qué sucede en las áreas dónde aún no se han extendido

las redes? O ¿cómo resuelven el acceso los hogares que viven en dichas áreas?

Tal como ocurre en todos los ámbitos de la sociedad, cuando el Estado o una empresa no brindan la posibilidad de obtener los servicios básicos como es el caso del agua, es lógico que las personas intenten solucionar su problemática de la manera que les sea posible. Como consecuencia, por un lado, en las áreas donde existe algún tendido cercano de redes, se realizan conexiones clandestinas por parte de algunas personas que carecen del servicio y no por negación a pagar el mismo.

Por otro, ahí donde no se observan tendidos cercanos de redes emergen soluciones domiciliarias alternativas que tienen, como las conexiones clandestinas, un carácter subóptimo en relación con el acceso formal mediante las redes centralizadas y son posibilitadas por la presencia de mercados específicos¹¹, los cuales tienen como oferentes a pequeñas empresas que realizan perforaciones domiciliarias con el fin de captar agua de los acuíferos. Estas soluciones son complementadas, mayormente, mediante el consumo de agua envasada y el acarreo desde tanques comunitarios.

Mientras en el caso del saneamiento, las soluciones subóptimas refieren a la construcción de pozos ciegos¹² y cámaras sépticas, los cuales son vaciados cuando se colapsan y sus efluentes son transportados fuera de las viviendas mediante camiones atmosféricos hacia plantas de tratamiento (que

¹¹ Para un análisis de caso sobre los mercados de acceso a las instalaciones y servicios sustitutos que permiten el abasto en áreas sin redes, véase Cáceres (2013b).

¹² Los pozos ciegos son sistemas individuales de variada profundidad que se construyen para la evacuación de las aguas residuales. Las cámaras sépticas reciben las aguas residuales, separan los líquidos de los sólidos y almacenan estos últimos como lodos de fondo y natas flotantes sujetos a una absorción. Los efluentes líquidos se descargan en el pozo ciego.

Servicios de agua y saneamiento

Jurisdicción	Nombre empresa	Jurisdicción	2001			2010		
			Total de hogares	Cobertura del servicio de agua %	Cobertura del servicio de cloacas %	Total de hogares	Cobertura del servicio de agua %	Cobertura del servicio de cloacas %
Nación	AySA	Ciudad de Buenos Aires	1.024.231	99,89	97,44	1.150.134	99,59	98,15
		Almirante Brown	133.770	52,07	20,7	156.918	49,53	1,64
		Avellaneda	100.830	98,83	72,73	113.142	99,16	7,89
		Esteban Echeverría	62.922	45,62	18,13	85.952	51,53	19,59
		Ezeiza	29.561	20,79	16,86	44.487	17,09	16,58
		General San Martín	118.954	97,31	54,18	133.202	98,44	52,86
		Hurlingham	47.901	37,96	4,83	55.122	34,78	11,20
		Ituzaingó	44.397	11,51	1,55	51.444	13,78	8,42
		La Matanza	333.688	60,09	51,58	484.909	72,99	45,52
		Lanús	135.426	99,86	40,81	149.594	99,37	37,81
		Lomas de Zamora	164.258	98,04	33,02	188.844	97,48	30,88
		Morón	93.967	80,02	53,55	106.902	81,25	55,36
		Quilmes	144.649	99,67	61,32	177.110	98,68	59,37
		San Fernando	42.035	97,88	59,51	49.384	97,24	77,66
		San Isidro	88.038	99,69	72,33	97.213	98,71	81,05
		Tigre	79.782	64,44	14,53	108.558	64,18	26,72
		Tres de Febrero	102.202	90,03	84,2	112.588	93,65	81,56
Vicente López	91.395	100	98,35	99.286	99,72	97,06		
Provincia de Buenos Aires	ABSA	San Miguel	65.686	36,97	37,59	80.627	42,26	34,08
		José C. Paz	56.004	14,83	1,8	71.722	17,29	5,95
		Malvinas Argentinas	72.948	9,29	3,01	89.338	10,76	2,08
		Merlo	119.610	50,99	24,79	147.716	45,99	20,58
		Moreno	95.523	46,87	24,44	124.016	41,13	18,89
		Florencio Varela	84.946	58,97	30,21	113.135	77,02	27,16

TABLA 2. EMPRESAS PRESTATARIAS Y COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y DESAGÜES CLOACALES POR REDES EN EL AMBA EN 2001 Y 2010. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LOS DATOS DEL CENSO 2001 Y 2010.

Water and drainage companies and network services coverage at AMBA in 2001 and 2010. Source: author's analysis according to 2001 and 2010 census data.

reciben también los efluentes de las redes de cloacas) acordados con los municipios.

Los bajos niveles de cobertura que se observan en una parte del AMBA y las elevadas inversiones que se necesitan para revertir la situación y alcanzar el cumplimiento del Objetivo del Milenio N° 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) y de su meta 7 inciso c): «Reducir a la mitad para 2015 la proporción de personas sin acceso sostenible

al agua potable»¹³, requiere la colaboración financiera del Estado, en tanto garante del derecho al agua y saneamiento.

Los aportes financieros son fundamentales para que pueda realizarse una inversión masiva

¹³Argentina fue uno de los 189 países que se comprometieron a cumplir con los Objetivos del Milenio en el ámbito internacional en el año 2000.

en nuevas conexiones, en extensiones de las redes y así ampliar la capacidad instalada de las plantas de potabilización del agua y tratamiento de efluentes.

Diversos autores afirman que «el suministro de agua potable y en especial los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas requieren más inversión de capital que otros servicios de utilidad pública: casi veinticinco veces los ingresos anuales» (Solanes 2008)¹⁴.

Sin embargo, el costo de mantenimiento y/o reemplazo de la infraestructura no es tratado como capital, sino que habitualmente es incluido en el presupuesto operacional como un cargo de renovación de infraestructura (Rouse 2007). De esta manera, las empresas nunca invierten capital en forma directa, ya que reducen el monto del presupuesto general para invertir en otros ámbitos requeridos por los servicios.

Por otro lado, hay que señalar que existe una clara desprotección jurídica por parte del Estado nacional y provincial respecto de las personas, quienes deben asumir mayores costos para poder acceder al agua y saneamiento. Los costos pueden ser económicos, dado lo oneroso de las formas sustitutas, o sanitarios, en tanto que más allá de los mismos, la población no tiene garantías respecto de la calidad de las instalaciones y de los servicios que adquieren.

Asimismo, cabe señalar que en la PBA, la legislación que regula las formas no convencionales de acceso al agua se encuentra desactualizada.¹⁵ Al respecto, Transparency International afirmó que «en muchos países en vías de desarrollo, los

proveedores informales son quienes posibilitan a los sectores desfavorecidos el acceso al agua, y cumplen en este sentido importantes funciones de enlace. Sin embargo, como suelen trabajar fuera de los marcos legales, sus operaciones son vulnerables a la extorsión y al soborno»¹⁶.

CONCLUSIONES

Los servicios de agua y saneamiento son servicios públicos que se prestan bajo monopolios naturales y donde «los Estados son responsables de garantizar la efectiva protección de los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción, y para que los servicios públicos sean provistos a la colectividad sin ningún tipo de discriminación, y de la forma más efectiva posible» (Capalbo 2007).

En el AMBA coexisten dos esquemas de provisión de los servicios que actúan bajo regulación diferenciada. El análisis realizado permitió trazar convergencias y divergencias entre los principales aspectos regulatorios que encuadran la actividad de las operarias.

La cobertura de los servicios expresa niveles de desigualdad territorial significativos, y la universalización ha sido contemplada legalmente en los marcos regulatorios, aunque en el caso de ABSA sin estipular un plazo temporal para lograrla. No obstante, que la universalización figure en los marcos normativos, tal como acordó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso «Velásquez Rodríguez vs. Honduras» el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden

¹⁴Asimismo, Ferro & Lentini (2012) afirman que «se ha calculado que alrededor del 65% de los costos totales para el servicio de agua corresponden al capital, en tanto que la vida útil de los activos es de 20 a 40 años».

¹⁵La Ley 5376 se sancionó en 1948 y regula los aspectos técnicos de las instalaciones sustitutas.

¹⁶Transparency International, Informe global de la corrupción 2008. Corrupción en el sector del agua, 2008, p. xxiii.

normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que el mismo debe asegurar una conducta gubernamental que garantice su existencia real y eficaz (sentencia del 29 de julio de 1988).

Hay que señalar que, en tanto los servicios y los recursos naturales son de dominio de las jurisdicciones provinciales, en el país no existe una ley nacional que regule la temática y que establezca un sistema de derechos y obligaciones similares para todos los ciudadanos (y claro está para todas las empresas).

Los marcos que regulan a las empresas del AMBA no acuerdan sanciones a los incumplimientos legales a las obligaciones asumidas por las empresas prestadoras de los servicios.

Finalmente, existe un solapamiento normativo ya que la concesión de AySA incluye a municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires (que ya han sido mencionados anteriormente), respecto de los cuales se les podría aplicar diversa normativa que en muchos casos es contradictoria. Los mismos atentan contra el principio de seguridad jurídica, creando incertidumbre en los usuarios del servicio.

LITERATURA CITADA

- ALCAZAR L, MABDALA & M SHIRLEY (2000) The Buenos Aires Water Concession, The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy. 27 pp.
- BARSKYA (2012) Buenos Aires y su organización espacial. Caracterización de las situaciones ambientales asociadas a la dinámica de las cuencas hidrográficas que atraviesan un territorio metropolitano. En: Di Pace M (et al.) 19-61. Agua y territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la región Metropolitana de Buenos Aires. Fundación CICCUS, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. 379 pp.
- CÁCERES V (2013a) Acceso al agua potable y saneamiento domiciliario por fuera de las redes. Regulación estatal y circuitos mercantiles de acceso en la periferia del AMBA, Argentina. Editorial Académica Española, Deutschland. 124 pp.
- CÁCERES V (2013b) Fragmentación y desigualdad territorial: Un análisis de la política de agua y saneamiento de la Provincia de Buenos Aires durante 1973-2010. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina. 325 pp.
- CAPALBO S (2007) El agua como un derecho humano y el rol del Estado. Gobernanza y manejo sustentable del agua, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, Buenos Aires. 373 pp.
- FERRO G & E LENTINI (2012) Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina. División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. 64 pp.
- GORDILLO A (2003) Tratado de derecho administrativo. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires. 245 pp.
- GUADAGNAA (1973) Aspectos económicos del saneamiento urbano en Argentina. En: Jornadas de economía. Problemas económicos argentinos, diagnósticos y políticas. Ediciones Machi, Buenos Aires. 241 pp.
- HANTKE-DOMAS M & A JOURAVLEV (2011) Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. 58 pp.
- LENTINI E (2011) Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes. Documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. 49 pp.
- MINAVERRY C (2013) El Derecho como herramienta para la erradicación de escenarios propicios para la corrupción en el servicio de

- agua. Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. 179 pp.
- MINAVERRY C (2012) La sustentabilidad de la normativa tarifaria del servicio del agua. *Revista Científica Semestral de Ciencias Económicas Oikonomos* 3(1): 129-166.
- MINAVERRY C (2011) The implementation of successful Social Programmes in the provision of water services in the City of Buenos Aires, Argentina. Abstract Volume World Water Week in Stockholm, Stockholm International Water Institute (SIWI), Editora Ingrid Stangberg, Estocolmo. 13 pp.
- MUTUBERRÍA LAZARINI V (2007) Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social: análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires. Tesis de maestría en economía social, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina. 184 pp.
- PRADO J (1997) Manual de instituciones de derecho público. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina. 260 pp.
- ROUSE M (2007) Institutional Governance and Regulation of Water Services. IWA Publishing, Londres. 230 pp.
- SOLANES M (2008) Descentralización de servicios de agua, eficiencia y acuerdos de protección a la inversión internacional. En: Memorias de la Conferencia Internacional sobre gestión del agua en países federales y semejantes a los federales, Expo Zaragoza. 588 pp.
- TORRES H (1993) El mapa social de Buenos Aires. 1940-1990. Serie Difusión N° 3. Buenos Aires: Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. 51 pp.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2008) Informe global de la corrupción 2008. Corrupción en el sector del agua. Cambridge University Press, Berlín. 226 pp.

Recibido 6/12/2013; aceptado 31/12/2013