

IX. La política de agua y saneamiento para el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires: una deuda pendiente para alcanzar la integración social y urbana*

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a servicios de agua potable y de colección y tratamiento de residuos cloacales constituye un derecho fundamental que se relaciona intrínsecamente con los derechos a la salud, a la vivienda digna, a la educación, a la alimentación y a un nivel de vida adecuados. Su ausencia impacta en particular sobre las personas de escasos recursos,¹ en tanto aumenta sus costos de subsistencia, afecta su nutrición y capacidades intelectuales, repercute negativamente en la asistencia escolar, y hace más riesgosa su vida en general.²

Los acelerados procesos de urbanización y las nuevas relaciones económicas, políticas y sociales generadas a partir de las políticas de liberalización de la economía –adoptadas con intensidad durante la década del noventa– se tradujeron, entre otras cosas, en una intensa diferenciación socioespacial en las ciudades, que se manifiesta en un aumento de la pobreza y del aisla-

* Este capítulo ha sido elaborado por Carolina Fairstein, abogada integrante del Área de Litigio y Defensa Legal del CELS. Se agradecen los aportes de Pilar Arcidiacono, Diego Morales y Silvina Zimmerman.

1 Se trata de un doble proceso, no sólo la carencia de servicios de agua y saneamiento constituye un parámetro determinante de pobreza, sino que ello, a su vez, impacta diferencialmente en la calidad de vida de los sectores más empobrecidos ya que quienes cuentan con recursos económicos pueden suplir la falta de estos servicios en el mercado sin consecuencias negativas en la satisfacción de sus restantes derechos fundamentales.

2 Mal servidos por el sector formal, los pobres deben hacer sus propios –y a menudo precarios– arreglos para satisfacer sus necesidades básicas de supervivencia. Muchos acarrear agua desde lugares lejanos o se ven forzados a pagar precios muy altos a un vendedor informal por cantidades pequeñas de agua. A su vez, las enfermedades relacionadas con el agua y saneamiento imponen cargas pesadas sobre los servicios de salud e impiden la concurrencia de los niños a la escuela (véase Bosch, Christophe, Hommann, Kirsten, Sadoff, Claudia, Travers, Lee; *Agua, saneamiento y la pobreza*, Washington DC, 2000).

miento en los sectores de bajos ingresos, temores por el descenso en los sectores medios, y autosegregación elitista en los sectores altos,³ todo lo cual se profundiza a partir de la crisis de 2001.

El crecimiento de la población alojada en asentamientos irregulares y villas de emergencia,⁴ sumado al deterioro progresivo de las fuentes de agua subterránea de la que podría abastecerse la población que no accede a otro tipo de provisión,⁵ ha disminuido la oferta de estos servicios a la par que aumenta su demanda y se incrementa la vulnerabilidad sanitaria de las personas que no los tienen.

En este contexto hay en Argentina por lo menos 8,5 millones de personas que no cuentan con agua de red y más de 21 millones que no disponen de redes cloacales,⁶ fenómeno que, como vimos, va unido a situaciones de notable inequidad y exclusión social urbana.

Por lo tanto, garantizar el acceso universal y equitativo a los servicios de agua y saneamiento a todos los habitantes y atender a los factores que provocan la polución constante de las fuentes de agua y del hábitat, constituye para el Estado una obligación de derechos humanos que requiere atención inmediata y prioritaria y motiva que este año nuevamente se dedique un capítulo de este Informe a la temática.

Dada la vastedad del territorio y la multiplicidad de variables que han de considerarse para analizar la situación de todo el país, por razones de tiempo y espacio se ha decidido circunscribir el análisis de esta problemática al Área

3 Cfr. Andrea Catenazzi, Natalia Da Representação, Juan D. Lombardo; "La cuestión urbana en los noventa en la RMBA", en Andrea Catenazzi y Juan D. Lombardo (comps.), *La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS - Ediciones Al Margen, 2004, p. 15.

4 Tomando el ejemplo del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, el incremento de la población alojada en asentamientos irregulares y villas de emergencia ha sido de tres veces en el Conurbano bonaerense entre 2001 y 2006, y dos veces en la ciudad de Buenos Aires entre 1991 y 2001 (véase Maceira, Daniel y Kremer, Pedro; "Fuerte inequidad urbano-rural en el acceso al agua y al saneamiento", CIPPEC, Documento de Políticas Públicas y Análisis, N° 41, septiembre de 2007, pp. 1-2).

5 Este deterioro es producido en gran parte por el vertido de aguas residuales crudas en los cauces de los ríos, y por el aumento de las napas freáticas ocasionada por un manejo inadecuado de los recursos hídricos y la ausencia de cloacas.

6 Estos datos posiblemente estén desactualizados porque provienen del censo 2001 (véase Maceira, D. y Kremer, P., "Fuerte inequidad urbano-rural en el acceso al agua y al saneamiento", *op. cit.*).

Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), alcanzada por la concesión de Agua y Saneamiento de Argentina S.A. (AySA).⁷

Si bien en su conjunto no se trata de la región con el mayor déficit de cobertura del país, sí presenta enormes disparidades hacia su interior siendo que mientras que en la Capital Federal la cobertura alcanza geográficamente a casi el 100% del territorio –aunque excluye a la población que vive en villas miseria–,⁸ en el segundo cordón del Conurbano y algunas zonas del primero, ésta no alcanza ni al 20% en agua ni al 10% en cloacas.⁹

En efecto, los fenómenos de crecimiento poblacional y segregación urbana a los que se ha hecho referencia, y los incumplimientos con las metas de inversión comprometidas contractualmente por Aguas Argentinas S.A. (AASA),¹⁰ de las que se diera cuenta en el *Informe Anual 2007*,¹¹ implican que actualmente un millón y medio de habitantes carezcan del servicio de agua potable, tres millones y medio no cuenten con desagües cloacales, y 20.000 usuarios se encuentren desconectados.¹²

7 Esta área está integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por el territorio de los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, General San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López, Hurlingham e Ituzaingó.

8 Los habitantes de las villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires, en el mejor de los casos, cuentan con conexiones a los servicios de agua y cloacas precarias, inestables y en una enorme mayoría informales. Asimismo existen dentro de estas villas manzanas enteras que ni siquiera cuentan con tales conexiones así como asentamientos no reconocidos ni como villas ni como barrios por el Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVC) que tampoco tienen ningún tipo de conexión formal o informal a los servicios. (Véase al respecto ACIJ, COHRE, *El IVC frente a las villas de la Ciudad: Poco derecho y mucha discrecionalidad*, cap. IV, 2007, en prensa.)

9 En Almirante Brown sólo el 20% de la gente cuenta con agua potable y únicamente el 10% tiene cloacas. En Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda, el 70% de la gente no cuenta con tales servicios y en esa situación está casi la totalidad de los vecinos de José C. Paz, San Miguel y Hurlingham (véase *Diario Hoy*, “Falta de cloacas: temen que haya inundaciones masivas”, 16 de enero de 2008).

10 Concesionaria del servicio de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires desde el año 1993 hasta su rescisión en 2006.

11 Véase “Servicios Públicos en la Argentina: desafíos pendientes desde una perspectiva de derechos humanos”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual 2007*, Buenos Aires, CELS/Siglo XXI Editores, 2007, pp. 372 y ss.

12 Subsecretaría de Recursos Hídricos, “Nuevo marco regulatorio y plan de saneamiento. Acceso universal a los servicios de saneamiento para millones de argentinos”, disponible en <www.hidricosargentina.gov.ar>.

Adicionalmente, el estudio del Área Metropolitana de Buenos Aires presenta especial interés no sólo por la dimensión geográfica del territorio, las características de su población y la desigual distribución en la cobertura de los servicios que la caracteriza, sino porque recientemente se ha otorgado la prestación de aquéllos a una nueva empresa pública: la ya mencionada Agua y Saneamiento de Argentina S.A. (AySA),¹³ y se ha dictado un nuevo marco regulatorio para regir su operatoria, todo lo cual se encuentra en proceso de constitución. Su abordaje se justifica aún más si se tiene en cuenta que es muy probable que este diseño institucional sea luego extrapolado a otras localidades del país en las que se den por concluidas las concesiones a operadores privados.

2. EL NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LA PROVISIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL AMBA

Tal como se señalara previamente,¹⁴ en el mes de marzo de 2006, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) dictó el decreto 303/06¹⁵ por el cual puso fin a la concesión que tenía la empresa Aguas Argentinas S.A. para brindar los servicios de provisión de agua potable y desagüe cloacal en el AMBA, y en forma concomitante, mediante el decreto 304/06,¹⁶ creó la empresa Agua y Saneamiento S.A. (AySA) para que gestionara el servicio.

13 Como también se adelantó en el *Informe Anual 2007*, los incumplimientos graves en que incurriera AASA generaron que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) le rescindiera el contrato de concesión por medio del decreto 303/06 y que creara –por medio del decreto 304/06 del 21 de marzo de 2006– la empresa AySA. Ambos decretos fueron ratificados por la ley 26.100.

14 Véase “Servicios Públicos en la Argentina: desafíos pendientes desde una perspectiva de derechos humanos”, *op. cit.*, pp. 386-387.

15 El decreto 303/06 fue firmado el 21 de marzo de 2006. Entre los motivos que alegó el PEN para rescindir el contrato se mencionaron problemas e incumplimientos de la empresa que afectaban especialmente a los sectores de menores recursos económicos, como ser: i) falta de presión del agua por la escasa inversión en mantenimiento por parte la empresa, ii) altos niveles de nitratos en el agua potable provista por la empresa en sectores carenciados del Conurbano bonaerense, iii) incumplimientos reiterados de las obligaciones de expansión de las obras de infraestructura.

16 El decreto 304/06 fue firmado ese mismo día.

En febrero de 2007, por medio de la ley 26.221, el Congreso de la Nación aprobó el Marco Regulatorio de Agua Potable y Saneamiento para ordenar la operatoria de AySA y demás aspectos vinculados a los servicios a su cargo,¹⁷ el que fue a su vez reglamentado parcialmente por el decreto 763/07 del mes de junio de 2007.

De allí en adelante, se han constituido y puesto en funcionamiento algunas de las instituciones previstas legalmente para regular la operación de AySA: el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), la Agencia de Planificación (APLA), la Comisión Asesora de la Agencia de Planificación, y la Sindicatura de los Usuarios del Ente Regulador de Agua y Saneamiento.¹⁸

Asimismo, se ha comenzado a elaborar el modelo de contrato de concesión que será suscripto entre el Estado Nacional y AySA, y se encuentra en estudio para su aprobación el proyecto de Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios.

Todo este proceso estuvo acompañado por una intensa labor de organizaciones de la sociedad civil que han venido remarcando la importancia y obligatoriedad de asegurar la transparencia, el acceso a la información y la participación y consultas públicas, en la elaboración e implementación de las políticas públicas del sector.¹⁹

17 En el *Informe Anual 2007* se ha hecho referencia a las irregularidades cometidas en el proceso de elaboración, envío y tratamiento parlamentario del proyecto de ley así como a las principales objeciones sustantivas que generaba el marco regulatorio propuesto (véase al respecto “Servicios Públicos en la Argentina: desafíos pendientes desde una perspectiva de derechos humanos”, *op. cit.*, pp. 388-389).

18 En realidad, al momento de elaboración de este capítulo –diciembre de 2007– la constitución tanto de la APLA como del ERAS no se había completado ya que aún no se han designado en ninguno de los dos entes los directores que –conforme los arts. 29 y 44 del marco regulatorio aprobado por la ley 26.221– deben ser propuestos por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, la puesta en funcionamiento de estos órganos es irregular ya que han comenzado a sesionar pero aún no han dictado sus respectivos reglamentos de funcionamiento tal como lo prescribe el decreto 763/07.

19 Se dará cuenta de ello en el presente capítulo. Asimismo, sobre las múltiples solicitudes e intervenciones efectuadas por organizaciones de la sociedad civil en el momento de la creación de AySA, y con respecto al proyecto de ley aprobatorio del marco regulatorio, veáanse, entre otros: la carta enviada a los senadores por el proyecto de marco regulatorio de AySA el 12 de diciembre de 2006, disponible en <www.cels.org.ar>; la opinión sobre el proyecto de ley del marco regulatorio de AySA aprobado por la Cámara de Diputados, disponible en <www.farn.org.ar>; y la carta enviada

Es del caso también recordar que la decisión de rescindir el contrato de Aguas Argentinas S.A. y crear la empresa AySA, ha sido acompañada por declaraciones expresas por parte del gobierno nacional en el sentido de reconocer el acceso a los servicios de agua y saneamiento como un derecho humano.²⁰

En este contexto, el desafío consiste en revertir el estado de cosas heredado de la concesión de Aguas Argentinas S.A. y lograr la efectiva universalización de los servicios dando prioridad a los sectores más vulnerables de la población, teniendo en miras objetivos de inclusión social.²¹

La adopción de un discurso que considera al agua como un derecho humano por parte del gobierno nacional, sumado al cambio de empresa prestadora del servicio, constituyen sin dudas señales alentadoras que permiten pensar que en esta nueva etapa se avanzará en dicha dirección.

Para lograr tales objetivos no basta sin embargo la mera declaración de voluntad. Resulta necesario que se conciba y adopte una adecuada política pública, y que el Estado cuente con capacidad y compromiso de implementarla.

Se trata entonces de un tiempo propicio para repasar el camino andado hasta el momento y analizar las medidas adoptadas a la luz del alcance y contenido del derecho humano al agua y al saneamiento. Estos estándares sin duda sirven de guía para afianzar ciertas líneas de acción y revertir otras.

Desde esta óptica, el presente capítulo tiene por objetivo dar cuenta del modo en que –conforme al derecho humano al agua y al saneamiento– deben ser atendidos algunos de los desafíos y problemas que presenta la provisión de estos servicios en el Área Metropolitana de Buenos Aires, así como señalar los que constituyen los principales motivos de celebración y preocupación en cuanto al rumbo que se ha venido siguiendo.

Sin desconocer las múltiples aristas que involucra el respeto del derecho humano al agua y al saneamiento, el capítulo se circunscribirá a analizar ex-

en noviembre de 2006 al ministro de Planificación, en *Info Moreno*, Boletín N° 185, Buenos Aires, 25 de enero de 2007, p. 3, en <www.info-moreno.com.ar>.

20 Véanse especialmente los considerandos del decreto 303/06 y de la ley 26.221.

21 Pues tal como vimos, el mejoramiento en el tratamiento, recolección y disposición final de residuos cloacales, un eficiente y racional manejo de recursos hídricos, y un incremento en los niveles de calidad y presión del agua, son también objetivos indispensables para mejorar la calidad de vida y el hábitat de los habitantes del AMBA.

clusivamente las medidas relacionadas con la universalización del servicio así como las relativas a la atención de las necesidades de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.²²

3. LA POLÍTICA PÚBLICA DE EXTENSIÓN DE LOS SERVICIOS. SU VISIÓN DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La empresa AySA ha expresado que la incorporación a los servicios de los millones de habitantes que actualmente no están alcanzados por las redes públicas de agua y saneamiento bajo su gestión, así como la reconexión de los usuarios que han sido desconectados “es una prioridad para las autoridades y una de las tareas más importantes que la empresa tiene por delante”.²³

El gobierno nacional, por su parte, ha anunciado que durante el período 2007-2011 se logrará la cobertura universal de agua potable incorporándose al servicio un millón y medio de personas, así como una extensión en el servicio de desagües cloacales para 1.400.000 habitantes, previendo asimismo alcanzar el 95% de cobertura para el 2020. Para hacer frente a tales obras se prevé una inversión de 5.708 millones de pesos hasta el 2011 y 11.937 millones de allí al 2020, llegándose a una inversión total de 17.645 millones de pesos.²⁴

Este anuncio oficial tuvo su correlato en la propuesta del Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios elaborado por la empresa AySA y que al mes de

22 Nótese que no se abordarán otras cuestiones que también revisten suma trascendencia en términos de derechos humanos, como las medidas tendientes a garantizar el mantenimiento en los servicios una vez que las personas son incorporadas a ellos. En el caso bajo estudio ello implicaría referirse a la prohibición del corte de suministro por falta de pago así como a la política de subsidios a las tarifas para personas de bajos recursos (tarifa social) de AySA. Dada la extensión limitada del capítulo se ha optado por no incluir estos ítems, aunque debe reconocerse que constituyen la contracara indispensable de la política de universalización.

23 AySA, Folleto Institucional Día Internacional del Agua, 2007, disponible en <www.aysa.com.ar>.

24 Subsecretaría de Recursos Hídricos, “Nuevo marco regulatorio y plan de saneamiento. Acceso universal a los servicios de saneamiento para millones de argentinos”, *op. cit.*

diciembre de 2007 se encontraba en trámite para su aprobación en la Secretaría de Obras Públicas de la Nación.²⁵ Este proyecto contiene, entre otras cosas, un detalle exhaustivo de las obras e inversiones a realizar en el período 2007-2020 ordenadas por cuenca, así como de las fuentes de financiamiento para hacerles frente, y la cantidad de habitantes a incorporar discriminados por jurisdicción.²⁶

Si bien este ambicioso plan que prevé la universalización de los servicios para el año 2020 no puede ser más que celebrado, el respeto de las obligaciones de derechos humanos hacen preciso indagar: 1) respecto de la propuesta de plan en sí: a) si en su elaboración y concepción se han adoptado los recaudos obligatorios y necesarios de consulta y participación para garantizar que la política que se propone esté sustentada en un amplio debate y consenso previo acerca de las prioridades de inversión, y b) si los criterios que han primado en su elaboración y que fundamentan su contenido respetan los estándares de derechos humanos;²⁷ 2) respecto de su implementación: a) si se advierte voluntad efectiva de garantizar recursos financieros para llevarlo a la práctica, b) si existe la capacidad del Estado para gestionar y controlar su cumplimiento, y c) si se ha previsto la posibilidad y mecanismos para que terceros interesados puedan controlar y exigir tal cumplimiento.

3.1. EL PLAN DE MEJORAS Y EXPANSIÓN PROPUESTO

3.1.1. El modo en que ha sido concebido. La importancia y obligatoriedad de garantizar la consulta y la participación en su elaboración y aprobación

Al definir el contenido normativo del derecho humano al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas identi-

25 Expediente SO10.385.093/2006. Esta información no está disponible al público en general sino que ha sido obtenida a través de un pedido de información que efectuaron el CELS y la Asociación por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) ante la Agencia de Planificación en el mes de octubre de 2007.

26 La propuesta contiene cifras más precisas acerca de la cantidad de habitantes que serán cubiertos por la extensión de los servicios así como del monto de la inversión prevista. Se prevé que un total de 1.812.884 habitantes se incorporarán a la red de agua para el 2020 (1.782.884 al 2011) y 3.140.806 al servicio de desagüe cloacal, con una inversión total de 14.095 millones de pesos.

27 Aspecto que será desarrollado en el apartado 3.1.2.

ficó como una obligación del Estado que toda política, programa de acción, o estrategia con respecto al agua, debe ser elaborada y periódicamente revisada en base a un proceso participativo y transparente; debe prever métodos –como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia– que permitan seguir de cerca los progresos realizados y, además, el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deben prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.²⁸

Paralelamente, el artículo 42 de la Constitución Nacional dispone que “la legislación establecerá [...] los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”. Por otro lado, y dado que las obras planificadas tienen un importante impacto medioambiental, rige también el derecho a la participación ciudadana en materia ambiental, reconocido en la Ley General del Ambiente.²⁹

Además de estos mandatos jurídicos que obligan a garantizar el derecho de los habitantes a participar en decisiones de envergadura e interés público –como son las relativas al modo y tiempo en que accederán a los servicios básicos de agua y saneamiento–, ello también constituye un principio esencial de todo régimen democrático que pretenda adoptar adecuadas, legítimas y sustentables decisiones de política pública.³⁰

No cabe duda de que la mayoría de las decisiones de gobierno responde a una determinada agenda política, y que en la composición de esa agenda, así como en la formulación, adopción, implementación y evaluación de alterna-

28 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General N° 15, sobre el “Derecho Humano al Agua establecido por los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, E/C. 12/2002/11, 29° período de sesiones, 2002, párr. 48, disponible en <<http://www.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>>.

29 Ley 25.675, arts. 2.c y 19 a 21.

30 Acuña y Cetragnolo definen una serie de principios, prácticas y funciones que deberían servir de base para el diseño e implementación de toda política de agua, entre los que señalan la necesidad de generar un amplio consenso que asegure la sustentabilidad intertemporal de la estrategia, a partir de asegurar, entre otras cuestiones, la participación amplia de los actores interesados (véase Acuña, Carlos y Cetragnolo, Oscar; *Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés, 2006, p. 6).

tivas de acción, se disputan intereses de distintos actores, cada uno de los cuales está además dotado de ciertos y diferentes recursos de poder.³¹ Resulta también incuestionable que la ausencia de mecanismos institucionales adecuados que garanticen la inclusión y debida ponderación en el debate de los intereses y necesidades de ciertos sectores de la población que puedan verse afectados por las decisiones que se adopten, redundará muy probablemente en la concepción de políticas o líneas de acción inapropiadas en cuanto a su contenido, y débiles en términos de sustentabilidad y legitimidad democráticas.

La experiencia del pasado reciente ilustra claramente lo que se viene sosteniendo. En efecto, en la década del noventa la sociedad civil permaneció ausente del proceso de discusión sobre el tema “privatizaciones” excluyéndose del proceso cualquier mecanismo de consulta y/o de participación ciudadana.³² Los diversos sectores –trabajadores del Estado, académicos, organizaciones vecinales, etc.– que intentaron realizar planteos relativos a aspectos problemáticos y/o riesgosos que el modelo de privatización suponía “carecieron de espacio para expresar sus ideas y no lograron que las mismas fueran incorporadas, de algún modo, a la discusión sobre la reforma en marcha”.³³

31 *Ibid.*, p. 35.

32 Véase Aspiazu, D. y Forcinito, K., *Historia de la privatización del servicio de Aguas Argentinas. La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad regulatoria, incumplimientos empresarios, ganancias extraordinarias e inequidades distributivas*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2002, pp. 8-9. Estos autores explican al respecto que “si bien aparentemente existió consenso social suficiente para avalar las privatizaciones, construido tanto a partir del deterioro acumulado en la calidad de la prestación de los servicios, como de la acción mediática promovida por los sectores afines a las mismas, el Gobierno excluyó los mecanismos de consulta y/o de participación ciudadana con vistas a la consecución de los objetivos perseguidos”. De este modo “los riesgos asociados a la creciente concentración de poder económico y político que involucraba la enajenación de las mayores empresas de infraestructura e industria del país no fueron motivo de discusión pública”, como tampoco lo fue “el impacto social y regional de la abrupta aplicación de mecanismos orientados a la valorización del capital –que dichas transferencias conllevaban– en materia de empleo y de fijación de precios y tarifas, a pesar de la fuerte desigualdad socioespacial en la distribución del ingreso que existía –y, que se ha incrementado sustancialmente como producto de, entre otros factores, las formas bajo las que se enajenaron las empresas públicas– en la Argentina”.

33 *Ibid.*, p. 9.

Asimismo, una vez concesionado el servicio a Aguas Argentinas S.A., los sectores más afectados en cuanto a la provisión de agua potable y servicios de saneamiento han sido simultáneamente los que menos poder y representatividad tuvieron en la definición e implementación de las políticas del sector, en tanto y en cuanto no tuvieron representatividad en la comisión de usuarios asesora del directorio del entonces Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).³⁴

Como es de público conocimiento, todo ello resultó en un modelo de concesión y de prestación de servicios que incumplió con las promesas que formalmente justificaron su adopción, y terminó aparejando consecuencias perjudiciales para la salud y el ambiente de los habitantes. Adicionalmente, la falta de atención a los reclamos y planteamientos efectuados desde los sectores de la sociedad civil, potenció la distancia de la mayoría de la población con la tendencia que asumía el proceso y reforzaron la imagen de que el modo en que se ejercía la toma de decisiones era de exclusiva competencia de funcionarios políticos alejados de las necesidades de la población.³⁵

La rescisión del contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A., la creación de AySA, y el reconocimiento de que el acceso al agua y al saneamiento deben tratarse como un derecho humano generan fundadas expectativas de que en esta nueva etapa que se inicia se rectificarán las falencias del modelo de los noventa. Por consiguiente se espera que se establezcan los canales institucionales de participación y representación apropiados para dotar de contenido y ponderar los principios de equidad, eficiencia empresarial y racionalidad económica –que, como se verá, deberán considerarse al elaborar la política del sector–, de tal modo que se traduzcan en una política pública inclusiva, legítima y eficaz en el logro de mejorar la calidad de vida y el hábitat de los millones de habitantes que residen en el territorio de la concesión.

En este entendimiento, algunas organizaciones de la sociedad civil han reclamado formalmente, en diversas oportunidades, que las decisiones de tras-

34 Numerosas asociaciones vecinales y sociedades de fomento con asiento en localidades del conurbano bonaerense –en las cuales la población tiene menos niveles de cobertura y peores niveles de calidad en la prestación de los servicios–, en general no contaron con representación en el ente regulador (véase *ibid.*, p. 16).

35 Cfr. Azpiazu, Daniel; Schorr, Martín; Crenzel, Emilio; Forte, Gustavo y Marín, Juan Carlos, “Agua potable y Saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura”, en *Cuadernos del Cendes*, año/volumen 22, N° 59, Universidad Central de Venezuela, Caracas, mayo-agosto de 2005, p. 51.

cendencia relacionadas con la prestación y gestión del servicio de agua y saneamiento –como lo son, entre otras, la elaboración del modelo de contrato de concesión y la definición del Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios– fueran discutidas y adoptadas de manera transparente, pública y participativa.³⁶

No obstante, estos reclamos no fueron atendidos y se ha avanzado en la planificación de las obras no sólo sin dar participación a la sociedad civil sino sin haberse constituido los órganos que –según el marco regulatorio aprobado por ley 26.221 y el decreto reglamentario 763/07– deben intervenir en la elaboración de dicho plan.³⁷

Si bien en la etapa reglamentaria de la ley 26.221 algunas de estas organizaciones fueron invitadas a una serie de reuniones con asesores de funcionarios públicos de la Subsecretaría de Recursos Hídricos con competencias en el entramado regulatorio –reuniones que tenían por objeto mejorar, vía reglamentación, algunos de los aspectos más problemáticos de la ley–, estos encuentros no fueron respaldados con un marco institucional que los recono-

36 En el *Informe Anual 2007* también se enfatizó la necesidad de que “se establezcan canales de participación para los usuarios del servicio y la sociedad civil en general, en la formulación y ejecución de cualquier regulación, estrategia, política o programa vinculado al acceso al agua” (*op. cit.*, p. 390).

37 En el mes de agosto de 2007 el CELS requirió formalmente a las autoridades públicas que se adoptaran los recaudos necesarios para asegurar que se cumpliera con lo establecido en el decreto 763/07 respecto de la consulta y participación ciudadana antes de que se avanzara en el proceso de evaluación y aprobación del plan de obras y del contrato. La nota fue presentada el 09/08/07 ante el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (exp. n° S01: 0297.363/07) con copia al secretario de Obras Públicas, Ing. José F. López y al subsecretario de Recursos Hídricos, Ing. Dr. Fabián López. Una presentación en similar sentido fue efectuada por ACIJ, organización que incluso llegó a solicitar expresamente, en el marco del decreto 1.172/2003 de “Acceso a la Información Pública”, que se celebrara una audiencia pública con carácter previo a la suscripción del contrato y que en el ínterin se suspendieran los actos administrativos tendientes a su concreción. Esta nota fue presentada el 26/07/2007 ante la Presidencia de la Nación (exp. n° 222.997/07), con copia al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Secretaría de Obras Públicas y la Subsecretaría de Recursos Hídricos (exp. n° S01: 366.699/07). El pedido fue reiterado el 04/09/2007. Los plazos para responder a ambas presentaciones se encuentran vencidos sin que, a la fecha de elaboración del presente capítulo, la Administración Pública se haya pronunciado al respecto.

ciera formalmente, y por lo tanto, tras un par de meses, esta práctica fue interrumpida. Tampoco en el transcurso de tales reuniones fue posible acceder a información sobre los términos y procedimientos que se llevaban a cabo para elaborar el Plan de Mejoras y Expansión y/o el contrato de concesión.

Es más, en cuanto al proceso de elaboración del contrato de concesión –cuyo plazo operó en el mes de agosto de 2007–,³⁸ la falta de información y consulta pública es aún mayor que en lo que respecta al plan de obras.³⁹ A través de fuentes periodísticas se ha podido saber solamente que en los meses de septiembre y octubre de 2007 las negociaciones estaban avanzadas y el contrato estaba próximo a cerrarse sin mayores detalles sobre sus términos.⁴⁰

En este sentido, la ausencia de previsión e implementación de mecanismos de participación ciudadana que aseguren la intervención efectiva de los destinatarios del servicio de agua y saneamiento en la toma de decisiones relevantes conforma uno de los aspectos más cuestionables del proceso que se ha venido dando desde que se rescindió el contrato de Aguas Argentinas S.A.⁴¹ Esta falencia se refleja tanto en el ámbito normativo como en la práctica regulatoria.

A este estado de situación ha contribuido ciertamente el modelo institucional establecido por la ley 26.221, que otorga la potestad de decidir todo lo relativo a las metas de expansión e inversión, así como sus modificaciones, en

38 Decreto 763/07, art. 2: “Instrúyase al señor Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a aprobar el modelo de Contrato de Concesión, quedando facultado para designar al funcionario que procederá a su suscripción, en un plazo máximo de TREINTA (30) días de entrada en vigencia del presente decreto. El Contrato de Concesión deberá incluir el Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los Servicios (PMOEM), así como las metas y objetivos a alcanzar previa consulta al ENTE REGULADOR DE AGUA Y SANEAMIENTO (ERAS) y a la AGENCIA DE PLANIFICACION (APLA)”.

39 En efecto, sobre el plan de obras no sólo se han hecho anuncios oficiales con algún grado de detalle sino que además, a través de pedidos de información, se ha podido acceder a una copia del listado detallado de las obras de expansión que se prevén para el período 2011-2020. En cambio, sobre el contrato no se brinda información de ningún tipo.

40 Diario *Clarín*, “Aysa firma el contrato de concesión y sale a buscar créditos”, 31 de agosto de 2007; diario *La Nación*, “Quejas y falta de control sobre AySA”, 1 de octubre de 2007.

41 Hemos dado acabada cuenta del modo subrepticio en que se elaboró y envió al Congreso el proyecto de ley así como de la falta de debate y participación pública en el proceso de su aprobación en el *Informe Anual 2007*.

dos agencias⁴² que carecen de instancias de participación y representación ciudadana.⁴³

Si bien el decreto 763/07 obliga al menos a que la Agencia de Planificación y su Comisión Asesora⁴⁴ aseguren que sus respectivos reglamentos de funcionamiento contemplen el derecho de los usuarios y los miembros de la sociedad civil de ser consultados, participar y estar debidamente informados respecto a todos los temas que hagan a sus intereses en relación con el servicio,⁴⁵ estos reglamentos no han sido aún sancionados y ambas agencias comenzaron no obstante a reunirse y debatir cuestiones relativas tanto al plan de obras como al régimen tarifario.⁴⁶

Esta ausencia de participación y consulta con la comunidad acerca de decisiones de relevante envergadura pública constituye además una notable regresión con respecto al modelo adoptado hacia el final de la concesión de Aguas Argentinas S.A. que, a pesar de todas sus falencias, sí previó, al menos, la celebración de una audiencia pública en el momento de evaluar modificaciones al plan de mejoras y expansión del servicio.⁴⁷

42 La Subsecretaría de Recursos Hídricos y la APLA (ley 26.221, arts. 67, 68 y 69).

43 El CELS y la ACIJ criticaron este aspecto de la ley en la carta que dirigieron a los senadores en oportunidad de la discusión del proyecto de ley el 12 de diciembre de 2006 (véase <www.cels.org.ar>).

44 Conforme a lo estipulado en el art. 37 del marco regulatorio esta Comisión Asesora –que constituye un espacio institucional de deliberación, coordinación técnica y política entre los actores involucrados en la expansión de los servicios públicos de agua y saneamiento–, está integrada por un representante de cada uno de los municipios comprendidos en la jurisdicción de la concesión, un representante del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un representante de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, un representante del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), un representante de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y un representante de la provincia de Buenos Aires.

45 Decreto 763/7, artículos 13 y 14.

46 Ante un pedido de información formulado por el CELS y la ACIJ con fecha 17 de octubre de 2007 a la APLA, (registro S.G. n° 198/07), se pudo saber que “la Comisión Asesora del APLA se encuentra en funcionamiento desde el 31 de agosto de 2007”.

47 Resolución ETOSS 42/00. Si bien el modelo de la privatización “supuso la ausencia casi total de participación de los usuarios en el control de los servicios”, lo cierto es que transcurridos varios años del inicio de la operación de AASA se debieron adoptar algunas medidas tendientes a lograr una mayor participación pública. Por ejemplo, en junio del año 2000 el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) convocó a una audiencia pública en ocasión de la Primera Revisión Quinquenal Ordinaria

Llegado este punto, es importante advertir que con la aprobación del contrato de concesión y del Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios se terminan de definir las condiciones, obligaciones y responsabilidades de la concesionaria respecto a la prestación de los servicios. El contrato definirá, por todo el tiempo que dure la concesión, las obligaciones de la concesionaria respecto de la calidad y modo de prestación del servicio y los derechos de los usuarios. El plan de mejoras –que se incorpora al contrato– establecerá, entre otras cosas, las prioridades para la expansión de las redes de agua potable y desagües cloacales. No cabe duda de que éstas son decisiones que impactan directamente y, a largo plazo, en los derechos e intereses de los habitantes del Área Metropolitana de Buenos Aires, y sobre las que consiguientemente éstos deben estar informados y poder hacer oír su voz.

3.1.2. Los criterios y fundamentos del plan. La obligatoriedad de que se priorice a los sectores urbanos desfavorecidos

En la elaboración del plan de obra propuesto subyace la consideración de criterios tanto de tipo técnico, como político, medioambiental, socioeconómico, financiero, y comercial, entre otros. A la hora de tomar decisiones, tales criterios debieron ser balanceados y ponderados, pudiendo posiblemente llegarse a propuestas diferentes según cómo se los haya determinado y combinado.⁴⁸

de Tarifas, donde se debía considerar la propuesta de modificación del Plan de Mejora y Expansión del Servicio (PMES). En dicha resolución, el ETOSS admitió que, por la relevancia de la temática involucrada, era imprescindible que la propuesta de modificación del Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios fuera sometida a consideración de la comunidad. Asimismo destacó la importancia de dotar a los actos públicos de trascendencia de la mayor transparencia, y de conocer, antes de tomar cualquier decisión, la opinión de los ciudadanos que habitan el área de la concesión y que son quienes serán beneficiados o perjudicados con ella.

⁴⁸ La diversidad de criterios, intereses y relaciones de poder que pueden confrontarse al momento de discutir la definición de las inversiones futuras en materia de agua y saneamiento se ponen en evidencia, por ejemplo, si se analizan las discusiones que se han generado en el ámbito de la primera reunión de la comisión asesora de la APLA. Allí, representantes de algunos municipios cuestionaron el hecho de que no se esté definiendo con máxima prioridad los problemas sanitarios que aquejan a la cuenca del río Reconquista del mismo modo en que se está atendiendo la problemática de la cuenca del río Matanza y Riachuelo, mientras otros señalaron la necesidad de atender prioritariamente a los lugares superpoblados para evitar la presencia de pandemias. Otro ejemplo que demuestra cómo

El derecho internacional de los derechos humanos en materia de agua y saneamiento sirve de guía y límite a la discrecionalidad del Estado: el plan de obras y la evolución de las inversiones debe orientarse por el objetivo de lograr mayor equidad en el acceso a los servicios, prestando especial atención a los grupos vulnerables o marginados⁴⁹ de modo que se facilite su acceso a quienes no disponen de medios suficientes.⁵⁰ Asimismo, al diseñarse el plan de acción se deberá evitar que las inversiones se concentren en servicios e instalaciones que suelen ser accesibles únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población,⁵¹ así como velar para que todas las personas tengan acceso a los servicios de manera equitativa.⁵²

Si el nuevo plan de obras pretende guiarse prioritariamente por tales criterios, entonces será necesario reformular el plan heredado de Aguas Argentinas S.A. bajo una perspectiva social, teniendo en cuenta que el agua constituye un derecho humano y no un bien principalmente económico.⁵³

Si bien AySA expresó que “en su mayoría los habitantes a incorporar pertenecen a sectores de escasos recursos, que habitan en el aglomerado bonaerense”,⁵⁴ no especificó de qué modo se ha determinado cuáles son los sectores que deben priorizarse,⁵⁵ ni aclaró en base a qué fundamentos se ha

pueden variar las soluciones según cuál sea el criterio que prime, está dado por las numerosas variaciones que han sufrido los planes y propuestas oficiales para tratar y disponer los desechos cloacales que llegan al emisario de Berazategui.

49 Comité DESC, Observación General N° 15 sobre el “Derecho Humano al Agua establecido por los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, ya citada, párrs. 37.e y 37.f.

50 *Ibid.*, párr. 11.

51 *Ibid.*, párr. 14.

52 Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57° período de sesiones, E/CN.4/Sub.2/2005/25, 11 de julio de 2005.

53 Véase Azpiazu, D., Schorr, M., Crenzel, E., Forte, G. y Marín, J.C., “Agua Potable y Saneamiento en Argentina. Privatizaciones, Crisis, Inequidades e Incertidumbre Futura”, *op. cit.*, p. 18.

54 Empresa AySA, Folleto Institucional Día Internacional del Agua, *op. cit.*

55 Pueden existir diferentes criterios para establecer los parámetros a tomar en cuenta a la hora de medir necesidades sociosanitarias y determinar cuáles son los sectores más vulnerables. Para establecer cuál es la población con mayores necesidades sociosanitarias los investigadores del CIPPEC, Daniel Maceira, Pedro Kremer y Hilary Finuncane recurrieron a datos censales sobre las condiciones de acceso de la población a agua potable y conexión a red cloacal, junto con otros indicadores sociosanitarios como mortalidad infantil, pobreza –medida en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI)–, ausencia de cobertura formal de salud y mortalidad

establecido la distribución espacial y temporal de las obras a realizar y/o la elección de un tipo de obras por sobre otras.⁵⁶

Como se ha sostenido en el acápite anterior, la implementación de un proceso transparente y participativo para la elaboración del plan de obras y la determinación de las prioridades de inversión, en el que estén representados adecuadamente todos los intereses en juego, contribuiría a asegurar que los mandatos de atender de manera prioritaria las situaciones de mayor riesgo sanitario y a la población con menores niveles de cobertura sean tenidos en cuenta y adecuadamente sopesados a la hora de tomar decisiones.⁵⁷ Sin embargo, las autoridades públicas y la empresa concesionaria han omitido consultar y debatir con la comunidad interesada el plan de obras de expansión que han anunciado públicamente.

por enfermedades infecciosas y parasitarias entre otras (véase CIPPEC, “El desigual acceso a los servicios de agua corriente y cloacas en Argentina”, *Documento de Políticas Públicas Análisis*, N° 39, julio de 2007). Por su parte, los investigadores de UBACyT, Kullock, D. y Catenazzi, A. han elaborado el concepto de “vulnerabilidad sanitaria urbana” (VSU), un índice que vincula el riesgo sanitario proveniente de la inadecuada combinación entre los bajos niveles de acceso al agua y al desagüe cloacal con la incidencia que tiene la densidad poblacional sobre las posibilidades de afectar la salud y la calidad ambiental (Cfr. Kullock, D. y Catenazzi, A., *Política de Agua y Saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Estrategias de Acceso de los Sectores de Menores Recursos antes y después de la Privatización*, Informe final proyecto UBACyT, mimeo, 2007).

56 Tal como se señala previamente existen calurosas discusiones y discrepancias acerca del tipo de obra que debe hacerse en la planta de Berazategui para prevenir la contaminación del Río de la Plata. El Estado nacional y AySA insisten en la construcción de una planta de tratamiento primario o pretratamiento y la ampliación del emisario a tres kilómetros de la costa, mientras que los vecinos agrupados en el Foro Hídrico del Río de la Plata cuestionan duramente esta solución como insuficiente y alegan que sólo a través de un tratamiento integral de los desechos orgánicos e inorgánicos que llegan hasta allí se podrá evitar el aumento de los ya graves niveles de contaminación del Río de la Plata.

57 En referencia a los problemas de la institucionalidad ligada a la política de agua potable y saneamiento en todo el país, Acuña y Cetragnolo señalan que “hasta hoy, las prioridades de acción se fijan en gran medida en función de la mayor o menor capacidad de presión que muestran diversos actores sobre el Ejecutivo nacional, más que en función de una visión de mediano-largo plazo focalizada en las necesidades y prioridades objetivas que muestra la provisión de agua potable y el saneamiento” (véase Acuña, C. y Cetragnolo, O., *Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*, *op. cit.*, p. 57).

Por su lado, ni las disposiciones del marco regulatorio ni las del decreto reglamentario 763/07 contribuyen a apoyar la hipótesis de que a la hora de definir las obras e inversiones hayan primado las necesidades de los sectores más vulnerables de la población por sobre otras consideraciones e intereses. En efecto, el único criterio legalmente estipulado para aprobar obras de expansión es el de la disponibilidad de recursos económicos.⁵⁸ A su vez, aun cuando se establece la obligación de la Agencia de Planificación de “realizar los estudios para predecir el comportamiento de los requerimientos de servicios sanitarios en el mediano y largo plazo”,⁵⁹ y la de fijar el plan de expansión “para cubrir las necesidades de la demanda insatisfecha en materia de agua potable y saneamiento”,⁶⁰ no se aclara si tales requerimientos o demanda insatisfecha serán medidos según indicadores de vulnerabilidad sociosanitaria, o sobre la base de cualquier otro factor determinante de demanda. En este contexto, la única disposición contenida en la ley 26.221 que establece la obligación de tener particularmente en consideración la situación de desigual acceso a los servicios por parte de la población según su situación socioeconómica se encuentra entre sus considerandos. Allí se aclara expresamente que “el principio de eficiencia debe ser entendido y aplicado de forma complementaria con el principio de equidad, por lo que en ninguna circunstancia los intervinientes podrán utilizar argumentos fundados en la incompatibilidad de ambos principios rectores”. No obstante, este tan acertado mandato no se ha visto reflejado en modo alguno en el articulado de la norma. Por último, si bien el decreto

58 Marco regulatorio, art. 23: “Agencia de Planificación. Misión: Tendrá a su cargo la coordinación integral de la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio [...]. Aprobar a pedido de la Concesionaria la solicitud de las obras de expansión, [...] proyectar y disponer la realización de obras de expansión según la disponibilidad de recursos económicos [...]”. Art. 27.1: “FACULTADES Y OBLIGACIONES (de la Agencia de Planificación). Deberá asegurar en la proyección de las obras la calidad de los servicios, el control, fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas vigentes y del Contrato de Concesión, y cumplir con el objetivo de lograr la universalización del servicio. A tal efecto, sin que ello sea limitativo, tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I) Proyectar y disponer la realización de obras de expansión del servicio conforme la disponibilidad de los recursos económicos y su asignación con la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios”.

59 *Ibid.*, art. 27.1.

60 *Ibid.*, art. 67.

763/07 prevé que en la elaboración de los planes de expansión se deberá priorizar a los sectores más vulnerables de la población, luego agrega que en la elaboración del plan de mejoras deben aplicarse criterios de eficiencia empresarial.⁶¹

Si a todo ello se suma que durante los años de concesión de Aguas Argentinas S.A. las decisiones de inversión se guiaron más por intereses de rentabilidad económica que por consideraciones sociosanitarias,⁶² es dable cuestionar la legitimidad del plan anunciado, y exigir explicaciones sobre los estudios, diagnósticos, consideraciones técnicas, debates y demás parámetros sobre los que se sustenta.

Sólo con tal información podrá comprobarse si los principios de equidad y atención a grupos vulnerables –que demandan que la mayor prioridad en materia de expansión de servicios y definición de obras de infraestructura, así como la búsqueda y generación de recursos económicos se dirijan a atender los problemas generadores de los mayores índices de vulnerabilidad sociosanitaria–, han sido debidamente ponderados y priorizados tal como lo prescribe el derecho internacional de los derechos humanos.

61 Decreto 763/07, art. 3.

62 Tal como se señalara previamente, en “el transcurso de los diez primeros años de concesión se extendió la red de agua potable, incrementándose el número de personas conectadas al servicio, aunque no en el grado estipulado contractualmente, [...] al no haberse previsto criterios claros para llevar adelante las obras de expansión, las prioridades establecidas por la empresa respondieron fundamentalmente al logro del mayor rédito económico posible, ignorando casi por completo la sustentabilidad social del proyecto. Paralelamente, se sucedió una serie de modificaciones al plan de mejoras y expansión original que redujo sustancialmente las metas que habían sido comprometidas por la empresa al comienzo de la concesión” (véase “Servicios Públicos en la Argentina: desafíos pendientes desde una perspectiva de derechos humanos”, *op. cit.*, p. 372). En igual sentido Forcinito y Aspiazu demuestran que “las recurrentes renegociaciones contractuales [...] en el ámbito de la prestación de agua potable y desagües cloacales [...] han denotado una priorización sistemática de los intereses de Aguas Argentinas S.A., en detrimento de los de los usuarios y consumidores” (véase Aspiazu, D. y Forcinito, K, *op. cit.*, pp. 27-28). También se ha señalado que en la década pasada no hubo correlación entre los indicadores sociosanitarios y las decisiones de inversión, sucediendo incluso que “a mayores tasas de mortalidad infantil por enfermedades infecciosas, menor fue el incremento en la cobertura de red cloacal” (véase Maceira, Daniel y Kremer, Pedro, “El desigual acceso a los servicios de agua corriente y cloacas en Argentina”, CIPPEC, *Documento de Políticas Públicas y Análisis*, N° 39, julio de 2007).

Tomando en cuenta que el Gobierno asumió que el acceso al agua y el saneamiento son un derecho humano, el cuadro descrito hasta aquí evidencia que: i) tal declaración no se ha visto reflejada en la práctica en lo que respecta al deber de garantizar el acceso a la información y construir una estrategia de agua y saneamiento participativa y consensuada; ii) existen indicios y elementos para poner en duda que el plan de obras de expansión anunciado revierta la tendencia de experiencias del pasado, y efectivamente esté guiado por principios de equidad y atención prioritaria a grupos vulnerables como lo demanda el derecho humano al agua; y iii) tampoco se brinda la información suficiente y adecuada que permita a los interesados controlar y exigir que ello sea así.

Resta esperar que en el futuro las autoridades revean el camino andado hasta el momento y generen mecanismos y procedimientos de toma de decisión transparentes y participativos. Tal como se sostuviera con anterioridad, estos recaudos satisfacerían la expectativas de los habitantes generadas a partir de la rescisión del contrato de Aguas Argentinas S.A., contribuyendo a que se adopten políticas públicas de agua y saneamiento legítimamente consensuadas, sustentables y guiadas por criterios de equidad e inclusión social que garanticen el acceso al servicio público por parte de toda la población, y en especial de aquellos sectores en situación de mayor vulnerabilidad.⁶³

3.2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

Aun asumiendo que el diseño del plan propuesto efectivamente respeta los estándares de derechos humanos en cuanto a prioridades, su implementación en tiempo y forma dependerá tanto de la asignación y disposición de recursos financieros como de que exista capacidad de coordinación y gestión por parte de los funcionarios públicos y de la empresa AySA encargados de licitar las obras y ponerlas en ejecución. Asimismo, será necesario que se instituyan mecanismos e indicadores adecuados para que la sociedad civil pueda controlar el cumplimiento de lo anunciado pudiendo monitorear tanto el avance como la real culminación de las obras comprometidas. Ello demandará además que se establezcan de manera precisa y sin ambigüedades o superposiciones las instituciones responsables de financiar, coordinar y

63 Véase CELS, "Servicios Públicos en la Argentina: desafíos pendientes desde una perspectiva de derechos humanos", *op. cit.*, p. 390.

ejecutar las obras previstas, y que se reconozca la potestad a los usuarios⁶⁴ de solicitar información, denunciar retrasos, irregularidades o incumplimientos y efectuar reclamos.

3.2.1. La implementación del Plan. La garantía de disponibilidad de recursos financieros

Según las planillas que componen la propuesta del Plan de Expansión y Mejoras de los Servicios al mes de diciembre de 2007,⁶⁵ para el período 2007-2011 se efectúan las siguientes estimaciones de inversión: un total de 4.454 millones de pesos para desagüe cloacal y 3.418 millones de pesos para agua potable, lo que totaliza un monto para ambos rubros de 7.872 millones de pesos.

Los recursos provendrían de las siguientes fuentes de financiamiento:

64 El término “usuario” refiere tanto a las personas que ya reciben el servicio como a aquellas que estando dentro del radio de la concesión serán servidas en el futuro. Esta definición es también la que utiliza la ley 26.221 en su art. 5 inc. u): “Usuarios: las personas físicas o jurídicas que reciban o estén en condiciones de recibir de la Concesionaria el o los servicios de agua potable y/o desagües cloacales”.

65 Esta información no está disponible al público en general sino que ha sido brindada por la APLA a través de la nota APLA n° 116/07 del 9 de noviembre de 2007, en respuesta a un pedido de información que interpusieran el CELS y la ACIJ en el mes de octubre del mismo año.

Agua potable (inversión en millones de pesos a mayo de 2007 sin IVA)

Fuente fin.	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007- 2011	% total
AySA Nación	262	934	861	479	50	2585	75,8
ENOHSA ⁶⁶	63	29	11	11	11	125	3,6
A+T ⁶⁷	40	91	137	134	78	481	14,1
OPCT ⁶⁸	1	20	37	45	17	120	3,5
BIRF ⁶⁹	0	0	0	0	0	0	
BID ⁷⁰	0	0	0	0	0	0	
GCBA ⁷¹	0	0	0	0	0	0	
PROMEBA ⁷²	0	0	0	0	0	0	
F. Fiduciario ⁷³	0	0	0	0	0	0	
C/Cargo ⁷⁴	1	2	17	24	34	77	2,2
C/cargo 50%	0	0	0	11	11	22	0,64
Municipio	0	0	0	0	0	0	
Total	367	1075	1064	704	201	3410	

Fuente: Nota APLA 116/07.

66 Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento.

67 Programa Agua más Trabajo.

68 Obra por cuenta de tercero.

69 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

70 Banco Interamericano de Desarrollo.

71 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

72 Programa Mejoramiento de Barrios.

73 Fondo Fiduciario.

74 Se estima que esta sigla se refiere a las obras que se financiarán íntegramente con cargos cobrados a sus destinatarios y la siguiente a las que se financiarán parcialmente de esa manera.

Desagüe cloacal

Fuente fin.	2007	2008	2009	2010	2011	Total 2007- 2011	% total
AySA Nación	115	565	692	538	680	2590	58,14
ENOHSA	7	68	42	34	27	177	3,9
C+T	0	1	28	184	218	431	9,6
OPCT	20	98	121	43	18	300	6,7
BIRF	1	4	3	4	2	14	0,31
BID	57	58	226	200	66	607	13,62
GCBA	0	0	0	0	0	0	0
PROMEBA	16	22	10	5	0	53	1,1
F. Fiduciario	1	0	0	0	0	1	0,02
C/Cargo	0	0	25	115	140	280	2,2
C/cargo 50%	0	0	0	0	0	0	0
Municipio	0	0	0	0	0	0	0
Total	216	816	1146	1123	1152	4454	

Fuente: Nota APLA 116/07.

Sin pretender en absoluto realizar un análisis acabado de la cuestión, ya que la información arriba detallada se obtuvo en forma paralela al momento de elaboración de este capítulo, cabe efectuar las siguientes consideraciones preliminares con vistas a profundizar su estudio en el futuro:

a) Respecto a la información relativa al financiamiento que provendría de AySA para el año 2007 se nota alguna diferencia si se la compara con la que surge del presupuesto oficial aprobado para la empresa correspondiente al mismo ejercicio anual.⁷⁵ Si bien la diferencia no es significativa, y bien podría tratarse de que algún dato estuviera desactualizado, es importante señalar que este interrogante podría haberse saldado si la concesionaria hubiera publicado

⁷⁵ Véase la resolución 1.065/06 de fecha 21 de diciembre de 2006. De allí surge que el presupuesto de AySA para gastos de capital para inversión es de 304.000 millones de pesos y no de 377.000 como surge de los cuadros transcritos.

el Informe Anual 2007 (o incluso el 2006) que está obligada a presentar al ente regulador. Este informe debe contener, entre otros datos, la información contable y extracontable en materia de inversiones realizadas durante el año próximo pasado, así como el presupuesto de inversiones previsto para los dos años subsiguientes.⁷⁶ No obstante, ni en la página de Internet de la concesionaria, ni en la del Ente Regulador de Agua y Saneamiento hay acceso a estos informes,⁷⁷ así como tampoco consta que efectivamente se hayan elaborado.

b) Lo que se consigna respecto al financiamiento por parte del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) genera numerosas dudas también. Dar cuenta de todas ellas excede el objeto de este capítulo. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que mientras de los cuadros transcritos surge que el ENOHSA tendría una participación de más del 3,5% en el financiamiento tanto de las obras de agua como en las de cloacas, dicho ente manifiesta que “en ningún momento fue consultado o se le solicitó participación en los planes de AySA”.⁷⁸

76 Marco regulatorio aprobado por la ley 26.221, art. 100.

77 De acuerdo con el art. 103 del marco regulatorio aprobado por la ley 26.221, “(l)a Concesionaria debe, al tiempo de enviar a la Autoridad de Aplicación y al Ente Regulador el Informe sobre Niveles de Servicio, llevar a cabo lo siguiente: a) Informar a los Usuarios acerca de la existencia de esta información sobre las Normas de Servicio, los Niveles de Servicio e Informe Anual. b) Hacer una copia de la información más reciente acerca de las Normas de Servicio, los Niveles de Servicio e Informe Anual y ponerla a disposición para su inspección y consulta a toda persona que lo solicite, en cada una de las oficinas Regionales o Dirección Comercial en los lugares que se indicarán. c) Dichos informes permanecerán con acceso electrónico a través de la página Web de la Concesionaria durante al menos seis (6) meses. d) El Ente Regulador, además, deberá hacer pública la información que reciba”.

78 Nota ENOHSA 2929/07 del 16 de noviembre de 2007 enviada al CELS y a ACIJ en respuesta a un pedido de informe efectuado por ambas organizaciones. Éstas solicitaron al ENOHSA que informara, entre otras cosas, “si el ente participa o fue consultado para la elaboración de algún plan de mejoras, mantenimiento y expansión del servicio de agua potable y saneamiento en la jurisdicción de AySA”. Se solicitó asimismo que en caso afirmativo describiera las actividades desarrolladas. Textualmente, la respuesta obtenida fue: “En ningún momento fue consultado este Organismo ni se solicitó su participación en los planes de mejora que realiza AySA”. Esta falta de participación o consulta resulta aún más curiosa cuando se atiende a que el ENOHSA es quien aporta el financiamiento, coordina e implementa el Plan Agua + Trabajo, que conforme las tablas suministradas por la APLA representa la segunda más importante fuente de financiamiento para el plan de inversión en aguas del período 2007-2011 y la tercera en lo que respecta a cloacas.

c) Por último, el dato que genera mayor desconcierto es que el *fondo fiduciario* prácticamente no constituye una fuente de financiamiento del Plan de Mejoras y Expansión de AySA en todo el período 2007-2011. Es que el marco regulatorio justamente prevé la creación del fondo fiduciario para atender inversiones en el servicio, estableciendo que “será un patrimonio de afectación específico, cuyo objeto exclusivo es la financiación de obras de infraestructura que atiendan a la expansión y mejoramiento del servicio tanto de agua potable como de desagües cloacales [...]”.⁷⁹ Si bien la falta de participación de este fondo como fuente de financiamiento en los primeros años de la concesión podría encontrar explicación en que aún no se hubiera dictado su reglamentación,⁸⁰ su casi nula incidencia durante todo el período analizado induce más bien a pensar que el Ministerio de Planificación no tiene intenciones de ponerlo en funcionamiento.⁸¹

Sin que esto represente un juicio de valor acerca de la conveniencia o acierto de la utilización de fondos fiduciarios para el financiamiento de este tipo de obras, cabe señalar que más allá de su expresa creación legal, existen opiniones coincidentes en el sentido de que su adopción puede contribuir a proteger los fondos destinados a las obras de expansión en agua y saneamiento de contingencias macroeconómicas o políticas, y así asegurar su efectiva disponibilidad.⁸²

79 Ley 26.221, art. 87.

80 La ley 26.221 delega en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios la función de reglamentar la constitución y funcionamiento del fondo fiduciario.

81 Éstas son meras conjeturas que no han podido ser consultadas con autoridades del Ministerio ni con otras fuentes habilitadas para explicar el dato que surge de las tablas.

82 Analistas de la CEPAL consideran recomendable, en vista de los factores que contribuyeron al fracaso de las metas previstas en el contrato de concesión de AASA, que se implementen “mecanismos de resguardo de los fondos asignados a la inversión –tanto los provenientes de tarifas como los de aporte estatal– que garanticen que los mismos sean aplicados según lo previsto”, sugiriendo la figura del fideicomiso como “una de las vías adecuadas” a tal propósito (véase Ordoqui Urcelay, María Begoña; “Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 126*, Santiago de Chile, CEPAL, mayo de 2007, p. 69). Por su parte, investigadores de la Universidad de San Andrés reconocen que la decisión de formar o no una fiducia es política y no netamente técnica, y explican que ello se justifica “cuando se debe hacer frente a una necesidad prioritaria que no pueda atenderse bajo el régimen general de los presupuestos y requiere la existencia de un

En este contexto, resulta imprescindible la provisión de adecuada, oportuna, suficiente y comprensible información que permita a los interesados verificar y eventualmente exigir que se disponga de recursos económicos para que este ambicioso plan de obras anunciado por el Gobierno sea llevado a la práctica sin injustificadas dilaciones.

3.2.2. *La implementación del Plan. Capacidad de coordinación, gestión y control de las obras comprometidas*

Las obligaciones estatales en materia del derecho humano al agua también demandan que las regulaciones marco para implementar las estrategias nacionales relativas al agua incluyan, entre otras cosas, a) las instituciones encargadas del proceso, b) los mecanismos nacionales para la vigilancia del proceso, y c) los procedimientos de reparación y de recurso.⁸³

Por otro lado, dada la complejidad institucional y jurisdiccional que en la mayoría de los países involucra la problemática del manejo, uso y distribución del agua, se ha señalado asimismo como un deber de los Estados la adopción de “medidas para garantizar una coordinación suficiente entre los ministerios nacionales y las autoridades regionales y locales”, y se ha enfatizado que “en los casos en que la responsabilidad de hacer efectivo el derecho al agua se haya delegado en las autoridades regionales o locales, el Estado Parte seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, y por tanto deberá velar por que estas autoridades tengan a su disposición suficientes recursos para mantener y ampliar los servicios e instalaciones de agua necesarios”.⁸⁴

Finalmente, como es el caso de otros derechos, el reconocimiento del derecho humano al agua demanda la constante vigilancia de su efectivo disfrute a través de su adecuada implementación, garantizando la existencia y

patrimonio que sea posible aislar con tal fin”. Sin embargo agregan que “la historia reciente en materia de definición de prioridades presupuestarias brinda muchos ejemplos que abonarían una decisión en el sentido de considerar a esta alternativa como un costo necesario para contar con una política de APS (agua potable y saneamiento) exitosa y sustentable” (veáse Acuña, Carlos y Cetragnolo, Oscar, “Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina”, *op. cit.*, p. 51).

⁸³ Comité DESC, Observación General N° 15, *op. cit.*, párr. 50.

⁸⁴ *Ibid.*, párr. 51.

disponibilidad de mecanismos tanto para la prevención como para el reclamo y sanción de sus violaciones.

La actual política de agua y saneamiento para el Área Metropolitana de Buenos Aires presenta algunos puntos auspiciosos y otros más bien negativos respecto de esta problemática.

El aspecto más destacable consiste en que el marco regulatorio parece otorgar a los usuarios un derecho a reclamar el efectivo cumplimiento de los planes y metas comprometidas y a obtener –si no una sanción a los responsables–⁸⁵ el dictado de una resolución fundada. En este sentido, los usuarios gozan, por un lado, del derecho a “reclamar ante la Concesionaria cuando ésta no cumpla con los planes y metas aprobadas”,⁸⁶ y a su vez la Agencia de Planificación está obligada a “atender y resolver los reclamos de los usuarios por deficiencias producidas en la ejecución de las obras de expansión o por cualquier otro problema derivado de la ejecución de las mismas [...], debiendo al respecto emitir resolución fundada”.⁸⁷

Por otro lado, a la Agencia de Planificación también se le asigna el deber de cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio y el contrato de concesión del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales⁸⁸ y “proponer sanciones que disponga en su reglamentación para el caso de incumplimientos en la ejecución de las obras contratadas por parte de los contratistas”.⁸⁹

A pesar de la falta de claridad de estas normas,⁹⁰ otorgar a los destinatarios de las obras la potestad de denunciar problemas con su ejecución y reclamar su cumplimiento resulta un paso adelante fundamental en el sentido de reconocerles un verdadero derecho a que aquellas se ejecuten tal como han sido previstas. Resta comprobar que la Agencia de Planificación responda positivamente a los reclamos que reciba y que, como modo de facilitar este ejer-

85 Como se verá seguidamente, desentrañar si en efecto los usuarios tendrán derecho a que se apliquen sanciones a los responsables de los incumplimientos del plan de obras comprometido no resulta una tarea en absoluto sencilla.

86 Marco regulatorio, art. 60, inc. f.

87 *Ibid.*, art. 27, inc. f.

88 *Ibid.*, art. 27 inc. a.

89 *Ibid.*, art. 27 inc. g.

90 No surge con claridad cuál es la autoridad efectivamente encargada de sancionar a los responsables de las irregularidades que se cometieran, ni tampoco que los usuarios puedan además de efectuar reclamos ante la concesionaria hacerlo también ante el APLA.

cicio por parte de la ciudadanía, se nombre y constituya lo antes posible al defensor del usuario previsto en el artículo 54.III del marco regulatorio.⁹¹

Ahora bien, este componente positivo de la ley se ve en parte empañado por la difusa fragmentación de responsabilidades que caracterizan el nuevo diseño institucional,⁹² especialmente en lo que respecta a la planificación, ejecución y exigibilidad de cumplimiento del plan de obras. Como se verá a continuación, esta dispersión de agentes y funciones dificulta la tarea de discriminar quién debe hacer qué cosa, y por lo tanto obstaculiza también el ejercicio de los derechos de los usuarios a exigir información, detectar incumplimientos, efectuar denuncias, y exigir soluciones.

En efecto, el nuevo marco institucional del servicio de agua potable y desagües cloacales reparte las funciones en la materia de elaboración, aprobación y control de ejecución de las obras entre la empresa concesionaria y diferentes autoridades gubernamentales (el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y la Agencia de Planificación) cuyas funciones además no surgen claramente delimitadas y más bien tienden a superponerse.⁹³

91 En efecto, a casi un año de haberse dictado el marco regulatorio, la figura del defensor del usuario, que tiene por función “representar institucionalmente los intereses de los usuarios en las audiencias públicas, así como en cuestiones contenciosas o de procedimientos administrativos en las que el Ente Regulador sea parte y los derechos de los Usuarios pudieran estar afectados por la decisión” (art. 54.III, marco regulatorio), aún no se ha instituido estando en proceso la elaboración de los términos del concurso público para su selección.

92 Al respecto, véanse las cartas dirigidas por el CELS y ACIJ a los senadores y diputados en el momento de discutirse el proyecto de ley 26.221, en las que se pusieron de manifiesto estas consideraciones. No obstante, el marco regulatorio fue sancionado sin tomar en cuenta ninguna de estas recomendaciones. El texto de la carta puede consultarse en <www.cels.org.ar>.

93 Así, por ejemplo, en lo que se refiere a la preparación e implementación del plan de obras, el marco regulatorio establece que: i) la Subsecretaría de Recursos Hídricos impartirá “las políticas, planes y programas vinculados con el servicio” (art. 20) y aprobará los proyectos que le proponga la concesionaria (art. 68); ii) a la Agencia de Planificación le corresponde la “coordinación integral de la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio [...]” (art. 23) e intervenir en la aprobación de los proyectos propuestos por la concesionaria y que aprueba la Subsecretaría de Recursos Hídricos (art. 68); y iii) es la empresa concesionaria la que “elaborará proyectos de planes detallados que deberán contener en detalle las obras y acciones a realizar, los montos de

Por otro lado, a partir de la sanción de la ley 26.168,⁹⁴ la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)⁹⁵ se ha sumado al conjunto de instituciones con incidencia en la definición y financiamiento de la política de agua y saneamiento para el área.⁹⁶

Por último, en algunos casos actúan también el municipio respectivo y el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), pues éstos intervienen siempre que las obras se realizan a través del Plan Agua + Trabajo, o cuando las obras son financiadas por el ENOHSA.⁹⁷

Como puede advertirse, para cualquier interesado la posibilidad de conocer las características de una obra y su modo de contratación, el estado de

inversión previstos, objetivos y metas a alcanzar” (art. 68). Por su parte la APLA participa en la preparación de los planes de expansión, teniendo a su cargo “la fijación del plan de obras de expansión para cubrir las necesidades de la demanda insatisfecha en materia de agua potable y saneamiento” y también “participará del análisis del Plan de Mejoras y Mantenimiento que prepare la Concesionaria” (art. 69). Paralelamente, si bien el marco regulatorio no daba ninguna intervención al ERAS en materia de preparación y fijación del plan de mejoras, el decreto 763/07 establece que ese organismo debe ser consultado antes de que el dicho plan sea incluido en el contrato de concesión (art. 2). En lo que respecta al control de cumplimiento de los compromisos asumidos, pareciera ser la APLA la que concentra la potestad de cumplir y hacer cumplir el contrato de concesión –que es donde está incluido el plan de mejoras– así como proponer sanciones por incumplimiento; aunque la función de cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio y el contrato de concesión del servicio también es atribuida a la Subsecretaría de Recursos Hídricos, no quedando claro a quién le corresponderá en última instancia tomar las medidas correctivas que fueran necesarias.

94 Promulgada el 4 de diciembre de 2006.

95 La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, está presidida por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y forma también parte integrante de ella la Subsecretaría de Recursos Hídricos.

96 En efecto, la Secretaría de Medio Ambiente está ejecutando obras de extensión de redes cloacales para La Matanza y Laferrere, así como de ampliación de la planta de tratamiento Sudoeste, en tanto es la Unidad Ejecutora de un préstamo del BID con el que se financian dichas obras.

97 No es posible afirmar certeramente que en todas las obras financiadas por el ENOHSA será el municipio y no la APLA o la empresa AySA el que lleve adelante el proceso licitatorio. Ello fue así al menos en el caso de la licitación para el proyecto “Sistema de agua potable en barrio Conet y terminación de Los Cedros”, conforme surge de información suministrada por la Subsecretaría de Recursos Hídricos a la Asociación Vecinal por la Salud y el Medio Ambiente mediante nota SSRH FL Nro. 681 de fecha 16 de marzo de 2007.

avance de su licitación o implementación, su asignación presupuestaria, la correcta aplicación de los fondos a ella destinados, a quién corresponde la ejecución y control de cada uno de esos actos, y/o cualquier otra información que sea necesaria para exigir su cumplimiento puede llegar a implicarle un complicado derrotero por múltiples organismos y jurisdicciones. Ello desincentiva y obstaculiza el ejercicio del derecho a controlar y demandar la ejecución de las obras que, como ya dijimos, el marco regulatorio reconoce a los usuarios.⁹⁸

98 La experiencia aprendida por el CELS y el Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE) en su trabajo de acompañamiento a los vecinos del barrio Conet de La Matanza en un reclamo por el acceso al agua potable, sirve de ilustración de los posibles problemas que pueden generarse en materia de gestión y coordinación, y que pueden repercutir negativamente en el acceso al agua. En efecto, en este barrio, para la red de agua se estableció un esquema por el cual el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) financiaría las obras, el municipio de La Matanza estaría a cargo de gestionar la correspondiente licitación pública y la contratación de la obra, y AySA proveería finalmente el servicio. Ahora bien, tanto el proceso licitatorio como el comienzo de la ejecución de las obras a cargo del municipio se demoraron más de lo previsto, signándose al órgano local como el responsable único del retraso. Asimismo, durante dicho proceso fue sumamente dificultoso acceder a información acerca de motivos de los retrasos y cualquier otra relacionada con la licitación en curso. El municipio de La Matanza no cuenta con una norma o reglamento que garantice el acceso a la información de los vecinos ni tampoco parece ser muy proclive a brindarla, y el resto de las entidades involucradas alegaban no contar con los datos solicitados. Como puede observarse, los vecinos deberían dirigirse a por lo menos cuatro autoridades diferentes según el tipo de información que necesitaran conseguir: i) al ENOHSA para conocer la efectiva disponibilidad y afectación de fondos para la obra; ii) al municipio de La Matanza para conocer las características de la obra a realizar y la extensión de la red planificada, la fecha en que se lanzaría y concluiría el proceso licitatorio, la empresa adjudicataria, el avance de la ejecución de las obras, etc.; iii) y finalmente a AySA para conocer, entre otras cosas, los términos y condiciones en que serán incorporados al servicio. Por lo demás, si bien según el marco regulatorio deberían dirigirse a la APLA para conocer los planes de extensión de la red cloacal, recientemente se ha anunciado que quien tendrá a su cargo la ejecución de las obras necesarias para extender el tendido cloacal al barrio Conet será la Secretaría de Ambiente de la Nación, y el financiamiento provendrá de un préstamo BID –cuya identificación se desconoce– (véase al respecto el documento, CELS-COHRE, “Exigiendo el derecho humano al agua. Lecciones aprendidas a partir del acompañamiento a los vecinos del barrio Conet”, Buenos Aires, mimeo, 2007).

En este sentido es de esperar que la Autoridad de Aplicación, haciendo uso de su potestad de intervenir en toda cuestión que no se haya previsto en el marco regulatorio,⁹⁹ disponga de algún mecanismo a través del cual los interesados puedan acceder a toda la información que necesiten respecto a las obras, su implementación y financiamiento, sin necesidad de que conozcan con exactitud qué entidad es responsable de qué parte del proceso, y sin tener que recorrer un sinnúmero de ventanillas e instituciones para ello.

Al mismo tiempo, sería menester que –previo a distribuir las responsabilidades relativas a la gestión e implementación de las obras– se asegurara que aquellas entidades a las que se les asigna una determinada función cuentan efectivamente con los recursos humanos, tecnológicos, edilicios y financieros para llevar adelante las nuevas tareas. También debería verificarse tanto que en las respectivas jurisdicciones existan normas y prácticas que permitan a los interesados acceder a la información pública de interés, como que las entidades creadas por el marco regulatorio dispongan de toda la información relevante y hayan instaurado mecanismos para facilitar el acceso a ella por parte de los destinatarios de las obras.

4. LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA ATENDER LA SITUACIÓN DE GRUPOS DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

Otra de las obligaciones fundamentales que pesan sobre los Estados en virtud del derecho humano al agua es la de garantizar de manera inmediata “el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades”.¹⁰⁰

De acuerdo con la información institucional de AySA, la empresa “contempla las necesidades de los usuarios con problemáticas socioeconómicas mediante el desarrollo de modalidades flexibles”, que consisten en la metodología del “Modelo Participativo de Gestión (MPG)” y el “Plan Agua + Trabajo (A+T)”.¹⁰¹ A través de ambas herramientas se pretende cumplir con las metas de expansión universal del servicio e incorporar como clientes a habitan-

99 Marco regulatorio, art. 21.g.

100 Comité DESC, Observación General N° 15, *op. cit.*, párr. 37.a.

101 AySA, Folleto Institucional Información al Usuario, datos de diciembre de 2006, pp. 55-60, disponible en <www.aysa.com.ar>.

tes de barrios humildes que carecen del servicio.¹⁰² Una característica común de ambos programas consiste en el involucramiento de los vecinos en la ejecución de las obras para el tendido de redes de agua que luego se suman al servicio prestado por la concesionaria.

Ahora bien, independientemente de los aciertos o desaciertos de estos programas –que en definitiva están previstos para proveer agua de red–,¹⁰³ es posible notar la ausencia de mecanismos o programas destinados a atender a la población vulnerable hasta tanto –por la modalidad que fuera– sean alcanzados por tal servicio. Los sectores más empobrecidos del Conurbano bonaerense y los habitantes de villas de la ciudad de Buenos Aires que carecen –como se ha visto– de adecuados servicios de agua y saneamiento, deben recurrir a la compra de agua a proveedores informales y –en el mejor de los casos– a la contratación de empresas para el desagote de sus “pozos negros”, cuyos servicios y tarifas son raramente controlados y se encuentran prácticamente desregulados.

La fragmentación de responsabilidades dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires respecto a la problemática del agua y el saneamiento, la salubridad y el medio ambiente, contribuye ciertamente a este estado de cosas,¹⁰⁴ ya

102 Este término fue utilizado por AASA cuando ideó el Programa Barrios Carenciados que ahora retoma AySA. AASA clasificaba los “barrios carenciados” sobre la base de su nivel de urbanización, su modalidad de surgimiento y la calidad de sus viviendas. Y discriminaba entre “las villas de emergencia, que son asentamientos de origen espontáneo, con viviendas de muy precaria calidad y sin trama urbana”; “los barrios precarios cuyo origen puede ser espontáneo o planificado, las viviendas son precarias, contando el barrio con trama urbana”; y “los barrios armados, que son de origen planificado, la calidad de sus viviendas es económica y poseen trama urbana” (cfr. Informe de Aguas Argentinas S.A. sobre Programa Barrios Carenciados de Aguas Argentinas S. A., mimeo).

103 Cuestiones que por razones de espacio y tiempo no serán tratadas en este capítulo.

104 Mientras la provisión y control de los servicios de agua de red están a cargo de una empresa pública y de agencias interjurisdiccionales respectivamente, el cuidado de la salud de los habitantes se distribuye entre el municipio, la provincia y el Estado nacional, el poder de policía en materia de salubridad en general está concentrado en el municipio o gobierno de la ciudad y el cuidado de la contaminación de las fuentes de agua en la provincia o en la nación según el curso y problemática de que se trate. Sirva nuevamente de ilustración de esta problemática la experiencia de los vecinos del Barrio Conet, quienes han venido solicitando sin ningún éxito que se los provea de algún sistema alternativo de agua segura hasta tanto se concluyan las obras de expansión de la red al barrio y se haga

que resulta difícil identificar cuál es la autoridad responsable de tomar medidas para evitarlo y/o enfrentarlo. En algunos casos se ha debido recurrir al Poder Judicial para que sea éste el que garantice a los habitantes de villas de emergencia un acceso mínimo y vital de agua potable.¹⁰⁵

En este contexto, se torna imprescindible la adopción de medidas dirigidas a asegurar que hasta tanto se efectivice la universalización de los servicios para todos los habitantes del Área Metropolitana de Buenos Aires, independientemente de la calidad y titularidad de sus viviendas, todas las personas, y en especial aquellas que poseen un mayor grado de vulnerabilidad sanitaria, accedan física y económicamente a una cantidad mínima de agua segura y constante para cubrir los requerimientos diarios de bebida, alimentación e higiene personal y doméstica. A tal fin resultará menester contar con un diagnóstico de las situaciones de vulnerabilidad sanitaria, conocer las metas y tiempos de expansión de los servicios a cada localidad, y concebir diferentes estrategias que puedan adecuarse a los requerimientos y características de cada barrio.

Como alternativa, y asumiendo la complejidad de emprender esta tarea, resultaría pertinente implementar mayores y confiables controles de los actuales proveedores informales para asegurar la calidad de sus servicios y la razonabilidad y equidad de sus precios.

La facultad otorgada por el marco regulatorio al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de definir e incluir bajo la órbita de dicho marco otros servicios de carácter social,¹⁰⁶ sumado al rol de garante del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos del que está investido el Estado nacional, puede eventualmente servir de base para que desde allí se asuman tales responsabilidades.

efectiva la prestación del servicio. Han efectuado presentaciones tanto ante el Municipio de la Matanza como ante la empresa AySA, la Subsecretaría de Recursos Hídricos y la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, sin haber obtenido, a pesar de las múltiples reiteraciones, respuesta alguna de parte de ninguno de dichos organismos, lo que lleva a pensar que ninguno de ellos parece asumir dicha responsabilidad como propia.

105 Véanse “Barrio Rodrigo Bueno c/ GCBA s/ amparo”, Juzgado n° 4 en lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires, sentencia del 5 de septiembre de 2005; “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c. GCBA s/ amparo”, Cámara Contenciosa Administrativa de la Ciudad, sentencia del 18 de julio de 2007; y “Beatriz Mendoza y otros c. Estado Nacional, Pcial, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otros, s/daños y perjuicios”, CSJN, 20 de junio de 2006.

106 Marco regulatorio, art. 1.

5. A MODO DE SÍNTESIS FINAL

Existen millones de habitantes que carecen de agua potable y/o saneamiento de redes en todo el país. En el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires, se está en presencia de una nueva etapa en lo que respecta a la gestión y regulación de ambos servicios, que genera una importante oportunidad para mejorar la situación.

Las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos implican límites a la discrecionalidad del Estado a la hora de elaborar y definir el contenido de políticas en la materia pero, a la vez, sirven de guía y orientación.

En este sentido, es auspicioso que tanto la empresa como las autoridades públicas hayan reconocido que se atenderá de manera prioritaria aquellos problemas que aquejan a los sectores en situaciones de mayor vulnerabilidad; también es destacable que se haya anunciado un ambicioso plan de obras que prevé la universalización total de ambos servicios para el 2020.

Sin embargo, durante el último año no sólo no se ha revertido, sino que se ha reincidido en la práctica de excluir del proceso de toma de decisiones a la comunidad interesada, lo cual afecta la calidad y legitimidad de las políticas adoptadas. Por otro lado, no se ha demostrado hasta el momento que, a pesar de no haberse garantizado tal participación y consulta, se haya concebido un plan de obras que tiene en cuenta, sopesa debidamente y prioriza los objetivos de equidad e inclusión social que deben primar en la orientación de la política. Las disposiciones contenidas en el marco regulatorio respecto a los criterios que deben guiar la política del sector y las tendencias seguidas en el pasado, tampoco contribuyen a avalar tal conclusión.

Además, la falta de mecanismos que garanticen la disponibilidad de fondos, y la posible ausencia de recursos humanos, técnicos y de infraestructura suficientes, capaces y adecuados para hacer frente a las nuevas tareas que su puesta en marcha involucra, generan dudas acerca de si se logrará la real implementación de dicho plan.

Desde otra perspectiva, si bien resulta muy positivo que se reconozca a los destinatarios de las obras el derecho a reclamar y exigir que ellas se lleven efectivamente adelante, constituye motivo de preocupación la confusa fragmentación y dispersión de responsabilidades entre diversas entidades para ejecutar el plan. Ello dificulta sobremanera la tarea de solicitar información y exigir rendición de cuentas.

Asimismo, se ha observado que a pesar de que es de público conocimiento que la mayoría de la población que vive en barrios carenciados depende de

vendedores informales para el acceso al agua y al saneamiento, estos servicios y precios no están debidamente regulados ni controlados, ni se ha tomado ninguna medida para garantizar a dichos sectores de manera equitativa e inmediata el acceso a cantidades mínimas de agua y saneamiento seguros.

Todos éstos son cuestionamientos que oscurecen los anuncios del Gobierno y restan legitimidad al programa. Es de esperar que este capítulo pueda contribuir a la reflexión sobre estas cuestiones y propiciar su cambio.