

**Universidad de Buenos Aires**

**Facultad de Derecho**

DOCTORADO

*“El Derecho como herramienta para la erradicación de  
escenarios propicios para la corrupción en el servicio del  
agua”*

**Directora: Dra. Griselda Delia Capaldo**

**Tesista: Mag. Clara María Minaverry**

**Agosto de 2013**

## **AGRACECIMIENTOS**

A mis padres por inculcarme el amor por el estudio y el conocimiento, y especialmente a mi madre por haber revisado y colaborado en el presente trabajo, y por ser mi referente en la vida científica.

A mi marido Mariano por haberme apoyado en este camino.

A Griselda Capaldo, por su paciencia y don como persona que tuvo siempre desde que aceptó asumir sus responsabilidades como Directora de la presente tesis de doctorado, y también por confiar en mí para compartir conmigo otras actividades profesionales.

A la Dra. Elena Chiozza que fue quién me incentivó y propuso la idea de dedicarme a investigar sobre la temática del agua, y a perfeccionarme en el extranjero.

Finalmente, muchas gracias a todos los expertos que colaboraron con sus conocimientos, y aportaron consejos e información que fueron muy útiles para el presente trabajo, en especial a los integrantes del proyecto de investigación UBACYT Sustentabilidad y gobernabilidad del agua en ecosistemas. Análisis de gestión en el MERCOSUR y Colombia, radicado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

## ÍNDICE GENERAL

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>1</b>
<b>Índice general .....</b>	<b>2</b>
<b>Listado de gráficos.....</b>	<b>15</b>
<b>Listado de mapas .....</b>	<b>19</b>
<b>Listado de cuadros.....</b>	<b>20</b>

### PARTE I

<b>Introducción.....</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>35</b>
<b>Plan de tesis.....</b>	<b>35</b>
Objetivo general.....	35
Objetivos específicos.....	35
Hipótesis primaria .....	36
Hipótesis secundaria.....	36
Actividades y metodologías .....	36

### PARTE II

<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>39</b>
-------------------------	-----------

<b>Situación del recurso del agua.....</b>	<b>39</b>
Limitaciones de los recursos hídricos .....	39
El impacto del consumo individual .....	43
La crisis mundial e institucional del agua .....	45
Situación de los recursos hídricos en Argentina .....	52
<b>Capítulo 3 .....</b>	<b>57</b>
<b>Los servicios públicos y su gestión .....</b>	<b>57</b>
Conceptualización de los servicios públicos .....	57
Principios que rigen a los servicios públicos .....	58
El sistema tarifario del servicio del agua .....	61
Evolución del sistema tarifario del servicio del agua en Argentina.....	63
Sistemas de gestión y control de los servicios públicos.....	68
Las privatizaciones y nacionalizaciones del servicio de agua en Argentina.....	71

### PARTE III

<b>Capítulo 4 .....</b>	<b>75</b>
<b>Los sistemas de indicadores.....</b>	<b>75</b>
¿Qué son los indicadores y para qué sirven? .....	75

Características de los indicadores .....	77
Clasificación de los indicadores .....	78
Principales funciones de los indicadores .....	79
La recogida de datos para los indicadores.....	80
¿Qué es un indicador de corrupción?. Estado de la cuestión.....	82
Indicadores de percepción de la corrupción.....	84
<b>Capítulo 5 .....</b>	<b>89</b>
<b>Aplicación práctica de la construcción metodológica .....</b>	<b>89</b>
Desarrollo de la triangulación metodológica y selección de indicadores para el análisis jurídico .....	89
a) Teoría de los indicadores PER (Presión, Estado, Respuesta).....	89
b) Sistema de medición de Miriam Golden y de Lucio Picci.....	92
c) Teoría de los delitos de cuello blanco .....	98
d) Sistema de medición de Global Integrity.....	99
La interrelación existente entre los sistemas de indicadores .....	104
<b>PARTE IV</b>	
<b>Capítulo 6 .....</b>	<b>109</b>

<b>Corrupción y Derecho .....</b>	<b>109</b>
El fenómeno de la corrupción y su vinculación directa con el Derecho.....	109
La corrupción en la gestión del recurso del agua y sus modalidades más frecuentes .....	111
a) La corrupción cotidiana.....	114
b) La corrupción nacional e internacional.....	114
c) La corrupción amplia y generalizada.....	115
d) La corrupción legal.....	115
Estudio de casos regionales .....	116
a) Argentina .....	116
b) Colombia.....	118
c) Bolivia .....	120
Análisis comparativo de la normativa anticorrupción en los casos regionales analizados .....	120
a) Bolivia .....	121
b) Colombia .....	126
Argentina y la normativa anticorrupción.....	128
<b>Capítulo 7 .....</b>	<b>130</b>

<b>El fundamental aporte del Derecho Internacional en la lucha contra la corrupción .....</b>	<b>130</b>
El Derecho Internacional y la lucha contra la corrupción .....	130
Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción .....	130
Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE .....	135
Convención de las Naciones Unidas contra el crimen transnacional organizado .....	138
Convención Interamericana contra la corrupción .....	143
Comentarios adicionales para todas las convenciones internacionales anticorrupción .....	148
<b>Capítulo 8 .....</b>	<b>150</b>
<b>La importancia del Derecho y la tendencia internacional hacia el reconocimiento del derecho humano de acceso al agua .....</b>	<b>150</b>
La aparición de la Responsabilidad Social en el ámbito del Derecho .....	150
Programa “Agua + Trabajo” .....	154
Tarifa social.....	155
Las Resoluciones dictadas por la Organización de Naciones Unidas declarando como derecho humano al acceso al agua .....	159

Contenido de las Resoluciones de las Naciones Unidas y sus antecedentes .....	160
La jurisprudencia nacional y las Constituciones de América Latina. Su vinculación con el reconocimiento del derecho de acceso al agua .....	165
Análisis sobre los textos constitucionales de una selección de países de América Latina.....	173

## PARTE V

<b>Capítulo 9 .....</b>	<b>176</b>
-------------------------	------------

<b>Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua. Adaptación jurídica de la Teoría de los indicadores de Golden y Picci. Nivel de cumplimiento legal en la cobertura y en el sistema de medición del servicio del agua.....</b>	<b>176</b>
--	------------

Nivel de cumplimiento legal en la cobertura del servicio del agua .....	176
---	-----

Análisis sobre la normativa vinculada con la obligación de cobertura del servicio de agua .....	178
--	-----

Nivel de cumplimiento legal del sistema de medición del servicio del agua .....	189
--	-----

Análisis sobre la normativa vinculada con la obligación de medición del servicio del agua .....	190
--	-----

<b>Capítulo 10 .....</b>	<b>195</b>
--------------------------	------------



<b>Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua.</b>	
<b>Adaptación jurídica de la teoría de los indicadores de Golden y Picci.</b>	
<b>Nivel de cumplimiento legal de las inversiones en infraestructura. ....</b>	<b>195</b>

Estado de la cuestión en la región sobre el nivel de inversión en infraestructura en el servicio del agua..... 195

Análisis sobre la normativa vinculada con la obligación de inversión en infraestructura del servicio del agua..... 199

El caso “Municipalidad de Berazategui contra Aguas Argentinas S.A. sobre ordinario” (2003)..... 203

El caso “Biondo Esteban contra Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano – Poder Ejecutivo Nacional sobre amparo” (1999)..... 206

## **Capítulo 11 ..... 211**

<b>Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua.</b>	
<b>Adaptación jurídica de la teoría de los indicadores de Golden y Picci.</b>	
<b>Nivel de cumplimiento legal respecto de la calidad del agua.....</b>	<b>211</b>

Estado de la cuestión sobre la calidad en el servicio del agua ..... 211

Análisis sobre la normativa vinculada con la calidad del servicio del agua ..... 214

Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación vinculada al saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo, y otros casos jurisprudenciales ..... 220

<b>Capítulo 12 .....</b>	<b>227</b>
--------------------------	------------

**Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios para la  
corrupción en el servicio del agua.**

**Adaptación jurídica de la teoría de los indicadores de Golden y Picci.**

**Nivel de cumplimiento legal de las obligaciones del sistema**

<b>tarifario del servicio del agua. ....</b>	<b>227</b>
--	------------

La regulación económica y su contabilidad.....	227
--	-----

Análisis de la normativa vinculada con el sistema tarifario del servicio del agua .....	229
--	-----

Falta de incentivos legales para lograr un sistema tarifario Sustentable para el el servicio del agua.....	240
---	-----

Mantenimiento de tarifas regresivas e inequitativas e incorporación del cargo SUMA versus los “tributos verdes” .....	241
--	-----

Incumplimiento de algunos principios legales tarifarios .....	243
---	-----

Resumen de los resultados finales obtenidos de la aplicación de la adaptación jurídica del sistema de indicadores de Golden y Picci.....	245
---	-----

## **PARTE VI**

<b>Capítulo 13 .....</b>	<b>249</b>
--------------------------	------------

**Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios  
para la corrupción en el servicio del agua.**

**Sistema de indicadores de Global Integrity.**

**Funcionamiento de los organismos de control**

<b>vinculados con el servicio del agua .....</b>	<b>249</b>
--	------------

Comentarios sobre el funcionamiento de los organismos vinculados al servicio del agua .....	249
Principales funciones de los organismos y su interrelación con los indicadores de Global Integrity .....	251
Solapamientos legales en las funciones de los organismos .....	262
Algunos aportes sobre el funcionamiento de los organismos vinculados al servicio del agua .....	269
Las jurisdicciones y la aplicación normativa.....	273
Resumen de los resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity.....	274
<b>Capítulo 14 .....</b>	<b>276</b>
<b>Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua.</b>	
<b>Sistema de indicadores de Global Integrity.</b>	
<b>La defensa de los derechos de los usuarios y de los consumidores.....</b>	<b>276</b>
Estado de la cuestión y características generales de los derechos de los usuarios y consumidores .....	276
Análisis sobre solapamientos normativos y sobre casos vinculados con los derechos de los usuarios y consumidores.....	278
Resumen de los resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity .....	289
<b>Capítulo 15 .....</b>	<b>292</b>

<b>Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua. Sistema de indicadores de Global Integrity.</b>	
<b>La protección jurídica ambiental y de la salud pública.....</b>	<b>292</b>
Estado de la cuestión y características generales sobre la protección ambiental y de la salud pública.....	292
Aplicación de los indicadores de Global Integrity y análisis normativo .....	295
Propuestas normativas para complementar al derecho vigente .....	309
Resumen de los resultados parciales de la aplicación de los indicadores de Global Integrity.....	315
<b>Capítulo 16 .....</b>	<b>317</b>
<b>Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua. Sistema de indicadores de Global Integrity.</b>	
<b>El Derecho Penal .....</b>	<b>317</b>
El Derecho Penal Económico .....	317
Aplicación y resultados parciales obtenidos de los indicadores de Global Integrity.....	318
El Derecho Penal Ambiental .....	322
Aplicación y resultados parciales obtenidos de los indicadores de Global Integrity.....	324
<b>Capítulo 17 .....</b>	<b>327</b>

<b>Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua. Sistema de indicadores de Global Integrity. El derecho de acceso a la información ambiental.....</b>	<b>327</b>
Estado de la cuestión y características generales sobre el acceso a la información ambiental.....	327
Aplicación de los indicadores de Global Integrity y análisis normativo .....	330
Resumen de los resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity.....	348
<b>Capítulo 18 .....</b>	<b>349</b>
<b>Aplicación de los indicadores para medir escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua. Sistema de indicadores de Global Integrity. El derecho a la participación civil .....</b>	<b>349</b>
Estado de la cuestión y características generales sobre el derecho a la participación pública.....	349
Aplicación de los indicadores de Global Integrity y análisis normativo .....	352
Resumen de los resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity .....	359
<b>Capítulo 19 .....</b>	<b>361</b>
<b>Resumen de los resultados finales de la aplicación de los indicadores de Global Integrity .....</b>	<b>361</b>

## PARTE VII

**Conclusiones ..... 364**

**Bibliografía ..... 380**

## Listado de gráficos:

<b>Gráfico N° 1:</b> Estimación global de las cantidades de agua dulce y salada en la Tierra, World Water Development Report I .....	40
<b>Gráfico N° 2:</b> Tendencia mundial del impacto del consumo y la necesidad de acceso a los recursos hídricos, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP).....	43
<b>Gráfico N° 3:</b> Evolución de la extracción de agua por sectores, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). .....	47
<b>Gráfico N° 4:</b> La crisis mundial del agua, Mikel Mancisidor y Carlos Fernández-Jáuregui. ....	51
<b>Gráfico N° 5:</b> Modalidades de acceso al agua en Argentina al Censo Nacional de poblaciones, hogares y viviendas, Argentina. ....	55
<b>Gráfico N° 6:</b> Evolución de la tarifa en Obras Sanitarias de la Nación Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP).....	64
<b>Gráfico N° 7:</b> Evolución de la variable de regulación tarifaria (ingresos por usuario) de Aguas Argentinas S.A. Aguas Argentinas S.A. ....	65
<b>Gráfico N° 8:</b> Evolución de la factura media de usuarios residenciales Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).....	66
<b>Gráfico N° 9:</b> Evolución de las tarifas residenciales de Obras Sanitarias de la Nación y de Aguas Argentinas S.A. Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).....	67
<b>Gráfico N° 10:</b> ¿Qué le falta a la democracia en su país?, Latinobarómetro.....	87

<b>Gráfico N° 11:</b> Modelo Presión, Estado, Respuesta, OCDE. ....	91
<b>Gráfico N° 12:</b> Teoría de indicadores de Golden y Picci (versión original). ....	95
<b>Gráfico N° 13:</b> Teoría de indicadores de Golden y Picci con adaptación jurídica, medición del cumplimiento legal.. ....	96
<b>Gráfico N° 14:</b> Interrelación entre las dos teorías de indicadores y las fuentes del Derecho. ....	97
<b>Gráfico N° 15:</b> Interrelación entre las teorías y las fuentes de análisis.....	104
<b>Gráfico N° 16:</b> Mapa conceptual de la construcción metodológica.....	105
<b>Gráfico N° 17:</b> Aspectos que surgen de la teoría de indicadores PER.....	106
<b>Gráfico N° 18:</b> Aspectos que surgen de la teoría de los delitos de cuello blanco.....	107
<b>Gráfico N° 19:</b> Evolución de las inversiones de Obras Sanitarias y de Aguas Argentinas S.A. Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) y Aguas Argentinas S.A. ....	197
<b>Gráfico N° 20:</b> Inversiones no realizadas por Agua Argentinas S.A. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). ....	198
<b>Gráfico N° 21:</b> Solapamiento de definiciones de agua potable .....	218
<b>Gráfico N° 22:</b> Solapamiento de parámetros exigidos para la calidad del agua .....	219
<b>Gráfico N° 23:</b> Vinculación de las funciones de los organismos con uno de los Indicadores prácticos de Global Integrity (I).....	258



<b>Gráfico N° 24:</b> Vinculación de las funciones de los organismos con uno de los Indicadores prácticos de Global Integrity (II), (divido en dos gráficos).....	259
<b>Gráfico N° 25:</b> Vinculación de las funciones de los organismos con uno de los Indicadores legales de Global Integrity, (divido en dos gráficos).....	260
<b>Gráfico N° 26:</b> Control y fiscalización del servicio. ....	263
<b>Gráfico N° 27:</b> Planificación hidrológica y supervisión de obras.....	264
<b>Gráfico N° 28:</b> Regulación del servicio del agua .....	265
<b>Gráfico N° 29:</b> Administración de la información. ....	266
<b>Gráfico N° 30:</b> Ejecución de programas de educación y política ambiental .....	267
<b>Gráfico N° 31:</b> Defensa de los derechos de los usuarios y consumidores .....	268
<b>Gráfico N° 32:</b> Principales funciones de la Inspección del Agua Potable (Reino Unido y Gales) .....	272
<b>Gráfico N° 33:</b> Reclamos calidad del servicio de agua.....	279
<b>Gráfico N° 34:</b> Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires en relación a los reclamos de defensa del consumidor, Diario La Nación. ....	281
<b>Gráfico N° 35:</b> Normativa vinculada con los derechos del usuario y del consumidor. Concesión del servicio de Buenos Aires .....	284
<b>Gráfico N° 36:</b> Vinculación de las funciones de los organismos con tres indicadores prácticos de Global Integrity .....	288
<b>Gráfico N° 37:</b> Cantidad de brotes de enfermedades transmitidas por alimentos y agua notificados por provincia,	

Dirección de Epidemiología, Ministerio de Salud de la Nación,  
Argentina ..... 294

**Gráfico N° 38:** Resultados encuesta de ciudadanos sobre el derecho  
de acceso a la información vinculado con el servicio de agua ..... 329

**Gráfico N° 39:** Nivel de cumplimiento legal sobre la cobertura, medición, calidad,  
inversiones y sistema tarifario del servicio del agua..... 365

## Listado de mapas:

<b>Mapa N° 1:</b> Distribución del agua y de la población mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). .....	41
<b>Mapa N° 2:</b> Porcentaje de captación de agua para usos domésticos según cada país. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). .....	44
<b>Mapa N° 3:</b> Porcentaje de captación de agua para agricultura, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). .....	49
<b>Mapa N° 4:</b> Porcentaje de captación de agua para usos industriales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP). .....	50
<b>Mapa N° 5:</b> Disponibilidad hídrica superficial por sistema en Argentina, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. ....	53
<b>Mapa N° 6:</b> Índice de percepción de la corrupción, 2010. ....	84
<b>Mapa N° 7:</b> Índice de percepción de la corrupción, 2011. ....	85
<b>Mapa N° 8:</b> Índice de percepción de la corrupción, 2012. ....	85

## **Listado de cuadros:**

<b>Cuadro N° 1:</b> Programas sociales, normas de Responsabilidad Social y Derecho Internacional.....	156
<b>Cuadro N° 2:</b> Precedentes jurisprudenciales anteriores al reconocimiento del derecho humano de acceso al agua por la Organización de Naciones Unidas .....	166
<b>Cuadro N° 3:</b> Precedentes jurisprudenciales posteriores al reconocimiento del derecho humano de acceso al agua por la Organización de Naciones Unidas .....	167
<b>Cuadro N° 4:</b> Selección de textos constitucionales de países de América Latina.....	173
<b>Cuadro N° 5:</b> Población cubierta con el servicio de agua potable y saneamiento, Organización Mundial de la Salud y UNICEF.....	177
<b>Cuadro N° 6:</b> Principal normativa vinculada con la obligación de cobertura del servicio de agua – Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 Partidos del Gran Buenos Aires.....	179
<b>Cuadro N° 7:</b> Principal normativa vinculada con la obligación de cobertura del servicio de agua – Santa Fe y las 15 ciudades.....	183
<b>Cuadro N° 8:</b> Evolución de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado en el área metropolitana de Buenos Aires (1980-1992) Obras Sanitarias de la Nación y Aguas Argentinas S.A. ....	187
<b>Cuadro N° 9:</b> Metas de cobertura de los servicios de la concesión de Aguas Argentinas S.A (en porcentaje), Aguas Argentinas S.A.....	187
<b>Cuadro N° 10:</b> Normativa vinculada con la obligación de micromedición	

del servicio de agua – Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires, período concesionado a empresas privadas .....	190
<b>Cuadro N° 11:</b> Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio de agua – Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires, período de provisión estatal del servicio.....	192
<b>Cuadro N° 12:</b> Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio de agua – Santa Fe y 15 ciudades, período concesionado a empresas privadas. ....	193
<b>Cuadro N° 13:</b> Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio de agua – Santa Fe y 15 ciudades, período de provisión estatal del servicio.....	193
<b>Cuadro N° 14:</b> Plan de inversiones previsto en la oferta de Aguas Argentinas S.A., Aguas Argentinas S.A.....	197
<b>Cuadro N° 15:</b> Normativa vinculada con las condiciones mínimas del servicio del agua, período concesionado a empresas privadas.....	200
<b>Cuadro N° 16:</b> Normativa vinculada con las condiciones del servicio del agua, período de provisión estatal del servicio. ....	201
<b>Cuadro N° 17:</b> Normativa vinculada con el cumplimiento legal de las inversiones del servicio de agua – Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe, período concesionado a empresas privadas .....	202
<b>Cuadro N° 18:</b> Normas sobre calidad del agua aplicables en los municipios de Provincia de Buenos Aires, período concesionado a empresas privadas. ....	214

<b>Cuadro N° 19:</b> Normas sobre calidad del agua aplicables en los Municipios de Provincia de Buenos Aires, período de provisión estatal del servicio.....	215
<b>Cuadro N° 20:</b> Normativa vinculada con la sustentabilidad del sistema tarifario del servicio del agua – Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe, período concesionado a empresas privadas .....	230
<b>Cuadro N° 21:</b> Normativa vinculada con la sustentabilidad del sistema tarifario del servicio del agua – Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe, período concesionado a empresas públicas.....	232
<b>Cuadro N° 22:</b> Normativa vinculada con los aumentos en el sistema tarifario del servicio del agua – Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe, período concesionado a empresas públicas.....	235
<b>Cuadro N° 23:</b> Normativa vinculada con los aumentos en el sistema tarifario del servicio del agua – Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe, Período concesionado a empresas privadas.....	237
<b>Cuadro N° 24:</b> Resultados finales indicadores de Golden y Picci.....	246
<b>Cuadro N° 25:</b> Selección de indicadores de Global Integrity, funcionamiento de los organismos de control.....	252
<b>Cuadro N° 26:</b> Organismos ámbito nacional y de la Ciudad de Buenos Aires, período concesionado a empresas privadas .....	253
<b>Cuadro N° 27:</b> Organismos ámbito nacional y de la Ciudad de Buenos Aires, período de provisión estatal del servicio.....	253

<b>Cuadro N° 28:</b> Organismos de la Provincia de Santa Fe, período concesionado a empresas privadas. ....	254
<b>Cuadro N° 29:</b> Organismos de la Provincia de Santa Fe, período de provisión estatal del servicio.....	255
<b>Cuadro N° 30:</b> Organismos de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, de la Subsecretaría de Modernización del Estado, la Autoridad del Agua, el Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires y Aguas Bonaerenses S.A.....	255
<b>Cuadro N° 31:</b> Resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity, funcionamiento de los organismos de control .....	274
<b>Cuadro N° 32:</b> Casos de servicios de agua denunciados por consumidores. ....	286
<b>Cuadro N° 33:</b> Resultados aplicación de Indicadores (Global Integrity), categoría: Control del gobierno y control de las empresas públicas, vinculación existente entre el funcionamiento de los organismos de control y defensa de los derechos de los usuarios y consumidores.....	290
<b>Cuadro N° 34:</b> Indicadores seleccionados para la medición de la protección ambiental y de la salud pública (Global Integrity), Global Integrity, .....	296
<b>Cuadro N° 35:</b> Normativa vinculada a la salud pública y a la protección ambiental, ámbito nacional.....	297
<b>Cuadro N° 36:</b> Normativa vinculada a la salud pública y a la protección ambiental – Provincia de Buenos Aires. ....	302
<b>Cuadro N° 37:</b> Normativa vinculada a la salud pública y a la protección ambiental – Ciudad de Buenos Aires .....	304

<b>Cuadro N° 38:</b> Normativa vinculada a la salud pública y a la protección ambiental – Provincia de Santa Fe.....	305
<b>Cuadro N° 39:</b> Propuestas normativas para complementar al Derecho vigente.....	309
<b>Cuadro N° 40:</b> Resultados parciales de la aplicación de Indicadores (Global Integrity), categoría: Control del gobierno, licencias comerciales y normativas ambientales y salud pública.....	316
<b>Cuadro N° 41:</b> Indicadores legales vinculados con el Derecho Penal Económico I (Global Integrity), Normativa anticorrupción, Global Integrity,.....	318
<b>Cuadro N° 42:</b> Indicadores vinculados con el Derecho Penal Económico II (Global Integrity), agencias anticorrupción o mecanismos equivalentes. ....	321
<b>Cuadro N° 43:</b> Resultados aplicación de Indicadores (Global Integrity), categoría: Control del gobierno, licencias comerciales, normativas ambientales y salud pública (régimen penal).....	324
<b>Cuadro N° 44:</b> Indicadores vinculados con el derecho de acceso a la información (Global Integrity), Global Integrity.....	331
<b>Cuadro N° 45:</b> Aplicación de Indicadores en la normativa, ámbito nacional.....	332
<b>Cuadro N° 46:</b> Aplicación de Indicadores en la normativa – Provincia de Buenos Aires.....	337
<b>Cuadro N° 47:</b> Aplicación de Indicadores en la normativa – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	339
<b>Cuadro N° 48:</b> Aplicación de Indicadores en la normativa –	



Provincia de Santa Fe .....	341
<b>Cuadro N° 49:</b> Resultados aplicación de Indicadores de Global Integrity, categoría: Organizaciones no gubernamentales, información pública y medios de comunicación, solicitud de información pública (ambiental).....	348
<b>Cuadro N° 50:</b> Aplicación de los indicadores de Global Integrity a la normativa, ámbito nacional. ....	353
<b>Cuadro N° 51:</b> Aplicación de los indicadores de Global Integrity a la normativa – Provincia de Buenos Aires. ....	354
<b>Cuadro N° 52:</b> Aplicación de los indicadores de Global Integrity a la normativa – Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ....	355
<b>Cuadro N° 53:</b> Aplicación de los indicadores de Global Integrity a la normativa – Provincia de Santa Fe.....	356
<b>Cuadro N° 54:</b> Resultados aplicación de Indicadores de Global Integrity, categoría: Organizaciones no gubernamentales, información pública y medios de comunicación, derecho a la participación pública. ....	359
<b>Cuadro N° 55:</b> Resultados finales de la aplicación de los indicadores de Global Integrity a todos los aspectos analizados.....	361
<b>Cuadro N° 56:</b> Aproximaciones sobre las políticas vinculadas con el agua, IUCN.....	366
<b>Cuadro N° 57:</b> Propuestas normativas complementarias al control de los organismos. ....	375

# El Derecho como herramienta para la erradicación de escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua

Clara María Minaverri <sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

*“Cuando bebas agua, acuérdate de la fuente”*

*Proverbio chino*

El agua es esencial para la vida y su acceso está siendo afectado por inadecuados trabajos de saneamiento que causan diversas enfermedades, por el fenómeno del cambio climático y por la contaminación del ambiente. <sup>2</sup>

La infraestructura sanitaria no sigue el ritmo de la evolución urbana mundial, cuya población, según las previsiones, se duplicará de aquí a 2050 alcanzando los nueve mil trescientos millones de personas. <sup>3</sup>

Actualmente más del 80% de las aguas servidas en el mundo no se colecta ni se trata <sup>4</sup>, y el consumo de agua se multiplicó por siete en los últimos cien años. <sup>5</sup> Tal es

---

<sup>1</sup> Abogada (UBA), Magíster en Derecho Ambiental (Universidad Complutense de Madrid), Docente e investigadora de Derecho Ambiental, de Derecho Ambiental Internacional y de Responsabilidad Social de la Universidad Nacional de Luján, Docente de posgrado de la UTN, UCA, UBA, Investigadora Adscripta del Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, miembro del proyecto de investigación UBACYT D-021 (2008-2011) y UBACYT 20020100100815 (2011-2014) dirigidos por la Dra. Griselda Capaldo. Becaria para la finalización del doctorado (CONICET), Investigadora categorizada por el Programa de incentivos del Ministerio de Educación en categoría 3 (Investigadora formada).

<sup>2</sup> Rouse, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. xiii.

<sup>3</sup> Esta información fue suministrada por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas.

<sup>4</sup> Fuente: World Water Forum, [En línea] [www.worldwaterforum6.org](http://www.worldwaterforum6.org), [Consulta: 20 de octubre de 2012].

así que todavía hoy, mil millones de personas no disponen de agua en las ciudades, y esta cifra va en aumento.

Luego de la Cumbre de Río de Janeiro + 20, realizada en el mes de Junio de 2012, los avances que se generaron en relación con el acceso al agua consistieron en reconocerlo nuevamente como derecho humano, y vincularlo directamente con la erradicación de la pobreza.

Cuando comenzamos a realizar tareas de investigación vinculadas con la protección del medioambiente, una de las principales inquietudes que surgieron fue que a pesar de la novedad de la especialidad del *Derecho Ambiental*, la misma presentaba precedentes remotos en la historia universal (como es el caso del Derecho Romano).

En el ámbito del Derecho Internacional Ambiental se ha podido observar desde 1972 con la Declaración de Estocolmo sobre el ambiente humano, una rápida evolución que se materializó a través de la elaboración de diversos instrumentos internacionales destinados a la protección del medioambiente y de los recursos hídricos y en la celebración de innumerables eventos y reuniones internacionales con la misma finalidad.

Estos instrumentos en muchos casos fueron impulsados por cuestiones que no tenían relación con lo jurídico, sino principalmente se basaban en motivaciones morales, religiosas o sociales.

Al contrastar esta realidad jurídica con la regional y en especial con la de Argentina, nos ha surgido la inquietud de realizar un aporte para colaborar desde el Derecho con dichos ámbitos, en especial en relación con el servicio del agua.

En nuestro país existieron diversos casos de privatizaciones de este servicio durante los últimos veinte años y su posterior re-nacionalización, lo cual nos brinda fructíferos escenarios para poder realizar análisis comparativos.

En este sentido, uno de nuestros objetivos fundamentales radica en realizar un estudio de los casos de las concesiones y nacionalizaciones que abarcan dos

---

<sup>5</sup> Transparency International; *Informe global de la corrupción. Corrupción en el sector del agua*, 2008, p. 21.

ámbitos geográficos; el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires, y el 15 ciudades de la Provincia de Santa Fe.<sup>6</sup>

La superficie actual de la concesión de Buenos Aires es de 1.811.3 kilómetros cuadrados y su población es de 9.736.375 habitantes<sup>7</sup>, lo que la convierte en una de las áreas más pobladas del mundo, mientras que la de Santa Fe es relativamente menor y comprende una población de 2.021.541.<sup>8</sup>

Ambos servicios fueron privatizados en el año 1993, y en el 2006 su contrato de concesión pactado por 30 años fue rescindido por el Estado Nacional, creándose dos nuevas empresas que poseen mayoritariamente capitales públicos.

La presente investigación es el resultado de haberla transitado desde diversas experiencias teóricas y empíricas, que nos han permitido conjugar lo académico con lo sociológico y lo técnico. Concentra dos aspectos fundamentales que fueron fusionados para su estudio: el suministro de un servicio público como es el agua y la corrupción, analizados desde el ámbito jurídico, pero empleando herramientas heurísticas que no son de uso habitual en nuestra disciplina. Ello nos permite afirmar que este tipo de abordaje multi-teórico no ha sido realizado por ningún otro investigador hasta el momento en nuestro ámbito territorial.

La experticia adquirida a lo largo de los años en Derecho Ambiental, Derecho Ambiental Internacional, y más recientemente en Responsabilidad Social, nos condujo a entrelazar algunos aspectos que nos guiaron en la elaboración de la presente investigación y en la selección de su metodología. En las primeras dos asignaturas se desarrollan varias unidades relacionadas con los recursos hídricos, y en la tercera diversas cuestiones vinculadas con la corrupción y sus modalidades de prevención, ética profesional y moral, pero también se estudia la obligación /derecho de protección del ambiente.

---

<sup>6</sup> Esta incluye a los municipios de Cañada de Gómez, Casilda, Capitán Bermúdez, Esperanza, Firmat, Funes, Gálvez, Granadero Baigorria, Rafaela, Reconquista, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez.

<sup>7</sup> Fuente: Aysa S.A, [En línea] [www.aysa.com.ar](http://www.aysa.com.ar), [Consulta: 10 de diciembre de 2012].

<sup>8</sup> Fuente: Aguas Santafesinas S.A., [En línea] [www.aquassantafesinas.com.ar](http://www.aquassantafesinas.com.ar), [Consulta: 10 de diciembre de 2012].

Además, el aporte del Derecho al ámbito social en esta temática es muy relevante, ya que no lo aísla de su medio y lo humaniza sirviendo como herramienta para solucionar problemas cotidianos.

A través de los viajes a campo realizados y de la colaboración en organizaciones no gubernamentales en defensa del ambiente, se ha podido obtener una visión muy interesante. Ha sido enriquecedor conocer el sistema de “asadas” desarrollado en Costa Rica, como una modalidad innovadora de gestionar el agua potable de manera directa por parte de los pobladores locales a modo de cooperativa. En este sentido, al poder entrevistar a los principales actores sociales, asistir a reuniones donde se explicó su funcionamiento y visualizar esta forma de gestión del agua pudimos avanzar mucho en la proposición de posibles “soluciones” alternativas para superar posibles prácticas corruptas en dicha área.

La visita técnica a la Planta Depuradora General San Martín, Aysa S.A., al igual que el relevamiento de documentos jurídicos de la empresa respecto de la prestación del servicio fueron claves en nuestra investigación.

A través de la formación de profesionales también se pudo realizar un aporte a la comunidad, ya que estas personas serán las que tomarán decisiones legales en el futuro próximo.

Sin embargo, a pesar de las múltiples aristas desde las cuales se ha analizado la temática de la presente investigación, la problemática moral /jurídica /ambiental todavía no ha sido resuelta de manera satisfactoria, lo que nos impulsó aún a ahondar aún más en la misma.

Consideramos que las cuestiones ambientales afectan de manera directa a todas las personas en todos los lugares del mundo, y justamente las mismas están influenciadas por su accionar.

Por lo tanto, uno de nuestros propósitos es aliviar la complejidad que presenta actualmente el Derecho Ambiental, y proponer soluciones que sirvan como aporte para la elaboración de un futuro *Código Ambiental*. Sin embargo, para que la aplicación de la normativa sea eficiente y que un proyecto de Código Ambiental sea exitoso, se deberán evitar escenarios propicios para la corrupción.

Si bien hemos realizado un análisis de la normativa vinculada con el servicio de suministro de agua en dos concesiones argentinas, esta matriz de análisis podría ser replicable a otras áreas geográficas.

En este sentido, una de las principales necesidades que hemos detectado es que el Derecho sirva para colaborar en la solución de esta clase de problemas, y que no quede solamente limitado al análisis técnico dentro del ámbito jurídico. De esta manera se estarían desperdiciando diversas herramientas que ya se encuentran consolidadas.

A su vez, la escasa tradición en la utilización de algunas herramientas pertenecientes al ámbito del Derecho Administrativo, como es el caso de la *Evaluación Ambiental Estratégica*, justamente exige que se tenga mayor control por parte del Derecho si se tiene la finalidad de evitar posibles prácticas corruptas que impidan una gestión sustentable del servicio del agua.

Una de las sorpresas que experimentamos fue que, si bien comenzamos la investigación focalizada hacia el ámbito del Derecho Ambiental y Administrativo, a medida que fuimos avanzando se hizo necesario complementar esa mirada binaria con la incorporación de otras ramas como el Derecho Penal, del Consumidor y analizar los derechos de acceso a la información y de la participación pública.

El análisis del fenómeno de la corrupción en el servicio del agua, surgió dentro del ámbito del grupo de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y en el año 2006 era muy novedoso.

Sin embargo posteriormente pudimos comprobar que esta conceptualización era errónea, ya que dicha problemática se había comenzado a investigar hacía varios años en el ámbito internacional, ya que era preocupante y relevante para la comunidad científica. Por entonces se habían comenzado a diseñar diversos indicadores sociales para medir la corrupción, y en todos los casos fue dirigida hacia el análisis de aspectos jurídicos, en especial vinculados con el cumplimiento normativo y/o el dictado de precedentes jurisprudenciales (como es el caso de los que fueron diseñados por el Banco Mundial y algunas ONG's).

De este marco teórico pudimos seleccionar una serie de indicadores que fueron adaptados al análisis jurídico realizado en la presente investigación, y utilizados como metodología.

En dicho contexto, a lo largo de nuestra tesis se analizarán los siguientes aspectos, respecto de los cuales podrían surgir indicios de posibles escenarios propicios para la corrupción en el servicio de agua:

- a) Nivel de cumplimiento legal de la cobertura del servicio.
- b) Nivel de cumplimiento legal en la medición del servicio.
- c) Nivel de cumplimiento legal en inversiones y en infraestructura.
- d) Nivel de cumplimiento legal de la calidad del agua.
- e) Nivel de cumplimiento legal del sistema tarifario.

Estos escenarios han sido seleccionados como consecuencia de la aplicación de la teoría de indicadores Presión, Estado y Respuesta (PER) al caso específico del servicio del agua en los ámbitos de las concesiones de Buenos Aires y de Santa Fe. Respecto de los mismos, se utilizará como sistema de medición a indicadores indirectos de corrupción diseñados originalmente por Miriam Golden y por Lucio Picci<sup>9</sup>, que fueron también adaptados al ámbito jurídico.

En segundo lugar, se han seleccionado algunos indicadores legales y prácticos utilizados por *Global Integrity*<sup>10</sup> para poder medir los siguientes aspectos, que a su vez han surgido de los conceptos esgrimidos en la teoría de los delitos de cuello blanco de Edwin Sutherland:

- Funcionamiento de los organismos vinculados al servicio del agua (poder de policía).
- Defensa de los derechos de los usuarios y consumidores.

---

<sup>9</sup> La teoría mencionada es la de Miriam Golden y de Lucio Picci denominada "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with italian data", *Economics & Politics*, Volume 17, 2005.

<sup>10</sup> Más información: [En línea] [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org), [Consulta: 20 de diciembre de 2012].

- Derecho Ambiental y de la protección de la salud pública.
- Derecho Internacional.
- Derecho Penal.

Todos los indicadores serán funcionales al análisis de jurisprudencia, doctrina y de normativa nacional e internacional.

Cabe recordar que “la corrupción es un fenómeno tan complejo que no se puede medir con una única medida.”<sup>11</sup>

Existe un gran mérito en la selección de la serie de sistemas de indicadores, los cuales fueron adaptados exitosamente al ámbito jurídico. Además, actualmente no existe un trabajo de investigación que haya utilizado estos sistemas de indicadores aplicados al ámbito del Derecho, y menos respecto de la sustentabilidad del servicio de agua lo cual indica la originalidad de la presente investigación.

Consideramos que la administración sustentable del servicio de agua potable es fundamental, por lo que deben maximizarse los controles por parte del Estado para asegurar que se respete uno de los derechos humanos que fue recientemente reconocido por la Organización de Naciones Unidas.<sup>12</sup>

Es importante destacar que recientes estudios del Banco Mundial estiman que la corrupción provoca una ineficiencia en el sector del agua, de entre el 20 y el 40%.

Este panorama plantea un gran desafío para la ciencia del Derecho, que será analizada como la principal herramienta tendiente a lograr una solución que erradique escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua en Argentina, que frecuentemente resulta ser una complicación adicional que dificulta el acceso al mismo.

---

<sup>11</sup> Global Integrity; Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), *Guía del usuario para medir la corrupción*, primera edición, Oslo, Noruega, ISBN pendiente, 2008, p. 43.

<sup>12</sup> El resultado de este avance fue el dictado de la Resolución 64/292 de la Asamblea de Naciones Unidas el 28/07/2010, en donde se reconoce al agua potable y al saneamiento como esenciales para la concreción de todos los otros derechos humanos.



A lo largo de los próximos capítulos se tratarán todos los aspectos fundamentales vinculados con el Derecho como herramienta para evitar escenarios propicios, para que se produzcan actos corruptos en el servicio del agua.

Luego de la exposición del plan de trabajo, en el capítulo 2 se hará referencia a la situación del recurso del agua a nivel mundial, regional y local, y en especial a los límites naturales, a su posible crisis y al impacto del consumo individual.

El capítulo 3 describirá la situación de los servicios públicos y de su gestión en general, con especial referencia al del agua, sus tarifas y al estudio de casos de privatizaciones y nacionalizaciones en Argentina.

Los capítulos 4 y 5 se ocuparán de los aspectos metodológicos, las conceptualizaciones, clasificaciones y funciones de los sistemas de indicadores, y se describirán el estado de la cuestión de los indicadores de corrupción y de los de percepción. Luego, se expondrá la aplicación práctica de la construcción metodológica descrita más arriba, y las interrelaciones existentes entre los diferentes sistemas de indicadores.

El capítulo 6 se referirá al fenómeno de la corrupción y a su vinculación directa con el Derecho, y a algunos países de la región (como Bolivia y Colombia) en relación con su estado de situación normativo.

Los capítulos 7 y 8 describirán el aporte del Derecho Internacional en la lucha contra la corrupción, al analizarse las convenciones internacionales anticorrupción y la tendencia internacional hacia el reconocimiento del derecho humano de acceso al agua. En este último caso se hará referencia a las recientes Resoluciones dictadas por la Organización de Naciones Unidas, a la jurisprudencia argentina y a las constituciones de algunos países de América Latina.

Desde los capítulos 9 a 19 se realizará la aplicación de los diferentes sistemas de indicadores para medir escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua.

A lo largo de la investigación, será posible rechazar o confirmar las hipótesis primarias y secundarias.

Las mismas afirman que durante los procesos de privatización y re-estatización de las empresas que suministran el servicio público de agua potable en la Argentina, existieron prácticas corruptas que significaron y actualmente significan una disminución en la calidad del recurso, las cuales pueden ser detectadas a través de la elaboración de un sistema de índices de corrupción.

Las prácticas corruptas mencionadas anteriormente pueden ser en parte subsanadas mediante la implementación de ciertos lineamientos multisectoriales para incorporar en políticas públicas y legales aplicadas al ámbito estudiado (servicios brindados actualmente por Aysa S.A. y Aguas de Santa Fe S.A.).

Las conclusiones extraídas aquí podrían ser replicables en otros países o regiones que presenten características semejantes (en especial de nuestro continente), y en sistemas normativos similares.

Consideramos que la obligación social que posee el Derecho como ciencia, implica la preocupación por el goce de un derecho humano y ambiental legalmente reconocidos en el ámbito nacional e internacional.

Por lo tanto, una de las cuestiones fundamentales que debe combatir es la corrupción dentro del área del servicio del agua.

Todo lo anterior posee mucha importancia debido a que “la manera en que un país maneja sus recursos hídricos determina la salud de su población, el éxito de su economía, la sustentabilidad de su ambiente, y su relación con sus países vecinos”<sup>13</sup>, brindando muchos beneficios tangibles.

---

<sup>13</sup> IUCN (International Union for Conservation of Nature), *RULE – Reforming water governance*, Gland, Suiza, ISBN: 978-2-8317-1027-3, 2009, p. 17.

# CAPÍTULO 1

## PLAN DE TESIS

### Objetivos

#### General

Analizar la vinculación existente entre una selección de teorías sociológicas en materia de criminalidad y desviación y una serie de indicadores de calidad ambiental, con el fin de generar un sistema de indicadores de corrupción en el manejo del agua potable en la Argentina durante los procesos de privatización y re-estatización del servicio de suministro de dicho recurso.

#### Específicos

- Realizar un estudio de casos de privatización y re-estatización del servicio de suministro del agua potable en las ciudades de Buenos Aires y Santa Fe, a la luz de la teoría de los delitos de “cuello blanco”. La medición de la corrupción se realiza utilizando los indicadores legales de *Global Integrity*;
- Realizar un estudio de casos de privatización y re-estatización del servicio de suministro del agua potable en las ciudades de Buenos Aires y Santa Fe, a la luz de del sistema de indicadores de calidad ambiental “Presión, Estado y Respuesta” (PER). La medición de la corrupción se realiza a través de la adaptación jurídica del sistema de indicadores de Golden y Picci,
- Cruzar los resultados parciales obtenidos de los dos estudios anteriores, con el fin de detectar áreas de solapamiento a partir de las cuales se pueda construir un sistema de indicadores de corrupción en el manejo del agua potable en las ciudades citadas, durante el período comprendido entre los años 1992 y 2006.

Uno de los resultados principales fue generar un sistema de indicadores de corrupción para prevenir prácticas corruptas en los servicios de abastecimiento de agua potable, con el fin de que sea utilizado para la implementación de políticas públicas nacionales.

Otro de los resultados fue proponer líneas de políticas públicas que mejoren la gestión del agua potable por parte del Estado y/o de las empresas, y que

favorezcan/refuercen la detección temprana de prácticas corruptas, para asegurar una óptima calidad y cantidad de agua potable para toda la población.

### **Hipótesis:**

#### **Primaria:**

Durante los procesos de privatización y re-estatización de las empresas que suministraron el servicio público de agua potable en la Argentina (1992 a 2006), existieron prácticas corruptas que significaron y significaron una disminución en la calidad del recurso, las cuales pueden ser detectadas a través de la elaboración de un sistema de índices de corrupción.

#### **Secundaria:**

Las prácticas corruptas mencionadas anteriormente pueden ser en parte subsanadas mediante la implementación de ciertos lineamientos multisectoriales para incorporar en políticas públicas y legales aplicadas al ámbito estudiado (servicios brindados actualmente por Aysa S.A. y Aguas de Santa Fe S.A.).

### **Actividades y Metodologías:**

#### **a) Fase exploratoria:**

Se recopilaron los contratos de concesión, así como la doctrina, la legislación y jurisprudencia nacional e internacional relacionada con la protección y gestión de los recursos hídricos y naturales, y la vinculada con los procesos de privatización y re-estatización del servicio de suministro de agua en Argentina. Se compendió la doctrina y la jurisprudencia internacional relativa a casos de corrupción en la prestación del servicio de agua potable. También se recopilaron los fallos del CIADI (Centro Internacional de Arreglo de diferencias Relativas a Inversiones) y jurisprudencia nacional relativa a la contaminación del agua de red y una selección de casos denunciados -pero no investigados- de corrupción en el manejo del agua.

Se relevaron documentos no vinculantes desarrollados por la ILA (Internacional Law Association) y por la ONU (Organización de Naciones Unidas) desde 1992 hasta la fecha que tenían puntos de contacto con nuestra unidad de análisis.

Se realizó una selección de obras doctrinarias y de aplicación empírica sobre la teoría de los delitos de cuello blanco, y sobre la utilización de indicadores de calidad ambiental.

**b) Fase descriptiva**

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

2- Se realizó una descripción de “casos” en los que el núcleo duro de la cuestión hayan sido el manejo del agua, la implementación del acceso efectivo a este recurso, así como los procesos de privatización de su suministro.

De ello obtuvimos información relevante para caracterizar cada una de estas variables, así como para detectar paradigmas.

**c) Fase analítica**

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

2- Se categorizaron los estudios de caso publicados en revistas o por organismos nacionales e internacionales de reconocida trayectoria. El objetivo de esta categorización fue detectar posibles indicadores, que sugieran la existencia de prácticas corruptas en los procesos de gestión del suministro del agua como servicio público.

3- También se realizó un análisis comparativo de los “estudios de caso” a fin de elaborar un índice de lecciones aprendidas que pueda ser utilizado para la matriz del sistema de indicadores de corrupción que nos propusimos elaborar.

4.- Se propusieron posibles soluciones (tales como futuras leyes, programas y planes, entre otros).

Finalmente, en esta fase se procedió a confirmar o rechazar las hipótesis principal y secundaria.

Desde el punto de vista metodológico, se utilizó el método de observación documental y, desde el punto de vista cuantitativo, se analizaron específicamente

cuadros y proyecciones estadísticas realizadas por organizaciones especializadas del ámbito nacional e internacional, lo cual nos dio certidumbre respecto de la autoridad de la fuente.

Asimismo se utilizaron los métodos analítico y comparativo de datos, siendo que se comparó legislación y jurisprudencia de distintas familias jurídicas (por ejemplo de países anglosajones y de derecho continental o romano-germánico).

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

Las entrevistas que se realizaron fueron documentales, no estructuradas, libres o no dirigidas (porque se buscó mayor profundidad en la técnica de observación), pudiendo variar entre dos tipos, las focalizadas o convergentes y las pautadas. No se previó en el plan de investigación realizar ninguna entrevista formalizada. Las entrevistas fueron presenciales; excepcionalmente se les envió cuestionarios auto-administrados a informantes clave seleccionados en base a su conocimiento experto, y a su involucramiento institucional en el manejo y suministro del agua.

## CAPÍTULO 2

### SITUACIÓN DEL RECURSO DEL AGUA

*“La naturaleza es la fuente del  
agua,  
por eso la defensa de la vida  
humana en el Tierra, depende de  
nuestra protección de la  
naturaleza y del continuo ciclo del  
agua.”*

*Constance Elizabeth Hunt*<sup>14</sup>

#### **Limitaciones de los recursos hídricos**

El 60 o el 70% aproximadamente del cuerpo humano está compuesto por agua, y hoy en día no cabe duda que la misma es limitada y que debe ser especialmente cuidada y valorada.

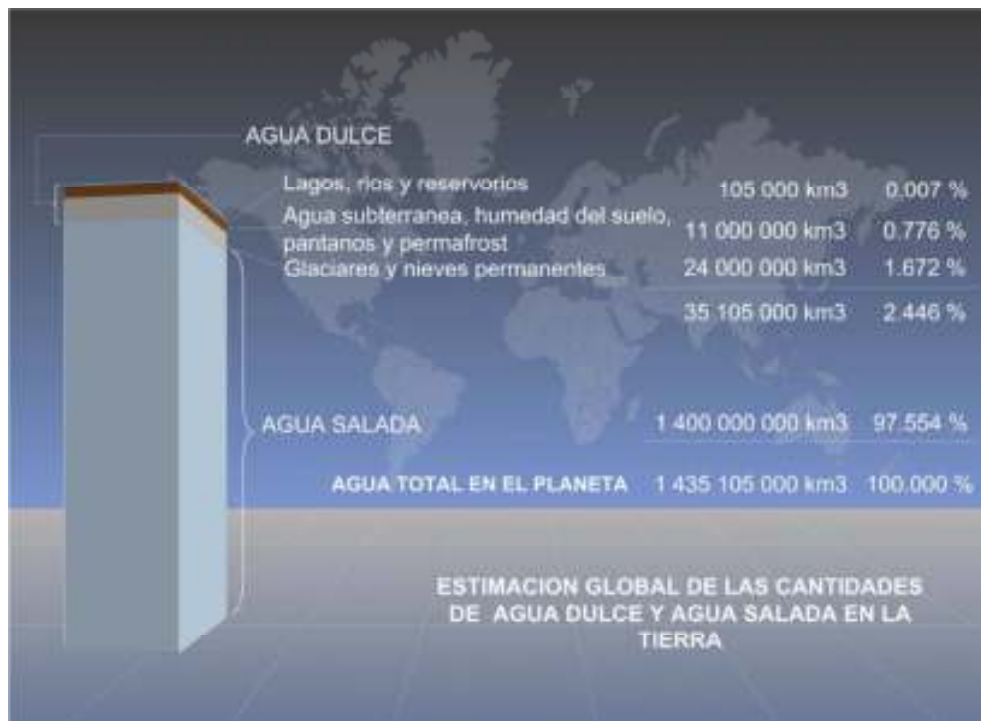
Para tener más conciencia sobre esta temática, el siguiente gráfico nos informa respecto de los valores y sobre la clasificación de los recursos hídricos existentes en el mundo (vislumbrando la primera limitación analizada).

---

<sup>14</sup> HUNT, Constance Elizabeth; *Thirsty planet*. Strategies for sustainable water management, Zed Books, Nueva York, 2007, p. 1.

## Gráfico N° 1

### Estimación global de las cantidades de agua dulce y salada en la Tierra



Fuente: World Water Development Report I

En el gráfico puede verse claramente como la mayor cantidad del recurso de agua es salada (el 97,5%), mientras que el resto corresponde a lagos, ríos, reservorios, recursos subterráneos, humedad del suelo, glaciares y nieves.

Debe prestarse especial atención a la fuente del agua que consumimos todos los días, ya que forma parte de esa minoría que es dulce y que no tiene que ser sometida al proceso de desalinización, que supone altos costos económicos y contaminación del medioambiente.

Uno de los temas de mayor preocupación en el ámbito de las ciencias ambientales y del mismo Derecho Ambiental, es el notable deterioro y disminución de los humedales y de las aguas subterráneas, teniendo en cuenta que una de sus causantes es el fenómeno del cambio climático.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> MINAVERY, Clara; "Beware of the climate change: Beware of the deterioration of wetlands and ground water resources", *First IUFRO-FORNESSA Regional Congress Proceedings*, Nairobi, Kenia, 25 al 29 de Junio de 2012, p.1.



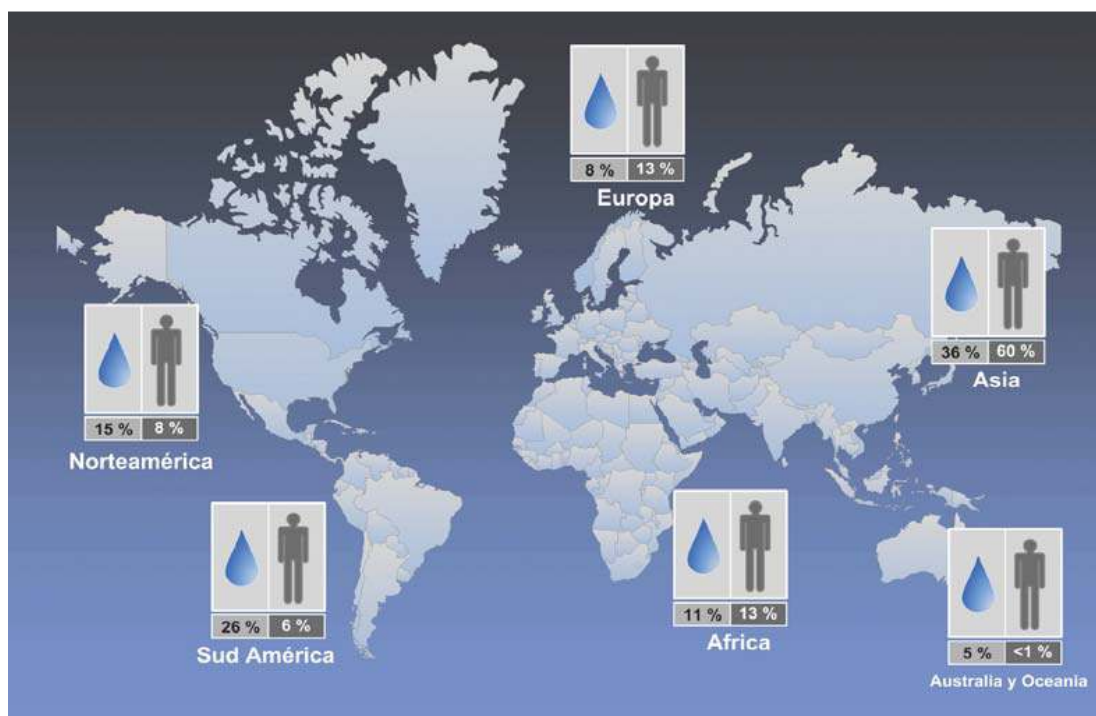
Las aguas subterráneas son una importante fuente, tanto para el suministro del servicio de agua potable como para la agricultura a través del sistema de riego.

El deterioro o la disminución del caudal de las mismas, es un atentado directo contra la dinámica de la gestión y del goce de dicho recurso.<sup>16</sup>

Otra limitación vinculada con los recursos hídricos se relaciona con la distribución de los mismos en el territorio, con la cantidad y con la ubicación de la población mundial, los cuales serán graficados a continuación:

### Mapa N° 1

#### Distribución del agua y de la población mundial



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Según surge del gráfico anterior, en Sudamérica la situación es muy favorable para la población, porque el balance existente entre la disponibilidad del agua y el

<sup>16</sup> MINAVERY, Clara; "Beware of the climate change: Beware of the deterioration of wetlands and ground water resources", *First IUFRO-FORNESSA Regional Congress Proceedings*, Kenia, 25 al 29 de Junio de 2012, p. 2.

porcentaje de la población es positivo. Actualmente, existen más reservas de agua que cantidad de personas demandando su uso, ya que en esta área habita solamente el 6% de la población que posee el 26% de los recursos hídricos mundiales.

Resulta ser la región más beneficiada a nivel global, ya que hasta el momento es la que posee más reservas de agua vacantes.

América del Norte también posee un balance positivo pero en una proporción mucho menor que Sudamérica, porque cuentan con menos recursos hídricos mundiales (un 15%).

Entendemos que todos los ciudadanos de estos dos continentes deberían contar con un fácil acceso al agua potable.

Sin embargo, esto no ocurre en la realidad, tal como veremos más adelante, y se debe principalmente a los aspectos básicos que se están investigando en la presente investigación y que no siempre se relacionan con cuestiones físicas o biológicas del recurso.

El caso más crítico es el de Asia porque posee el 60% de la población mundial y un alto porcentaje de los recursos hídricos (el 36%), el cual no es suficiente para satisfacer dicha demanda.

Aquí se deberían tomar medidas urgentes porque a través de esta información provista por la Unesco; se está confirmando que aproximadamente la mitad de la población de dicho continente no estaría teniendo acceso al agua potable.

También dictarse normas que tiendan a regular y en algunos casos a limitar el uso del agua, que el mismo sea racional y que el Estado se comprometa a buscar otras alternativas para poder proveer a los ciudadanos de este recurso básico para la vida.

Los casos de Europa y de África son similares, ya que el porcentaje de la población es apenas unos puntos mayor que la disponibilidad de las reservas de agua (siendo más favorable la situación de África). Este último caso se caracteriza por ser uno de los más trágicos, por la dificultad que tiene su población para acceder al agua.

Aquí también se estaría confirmando que existen personas en estos continentes que no poseen acceso al agua potable, pero en mucha menor cantidad que en Asia.

También se deberían estar realizando acciones tendientes a mejorar esta situación.

En países como España el precio del servicio del agua es muy alto, y esto incentiva a la población a valorar y a no consumir de forma irracional este escaso recurso.

Allí se implementaron fuertes campañas mediáticas de concientización respecto del uso del recurso, y actualmente poseen importantes programas de educación ambiental implementados a partir de los niveles inferiores.

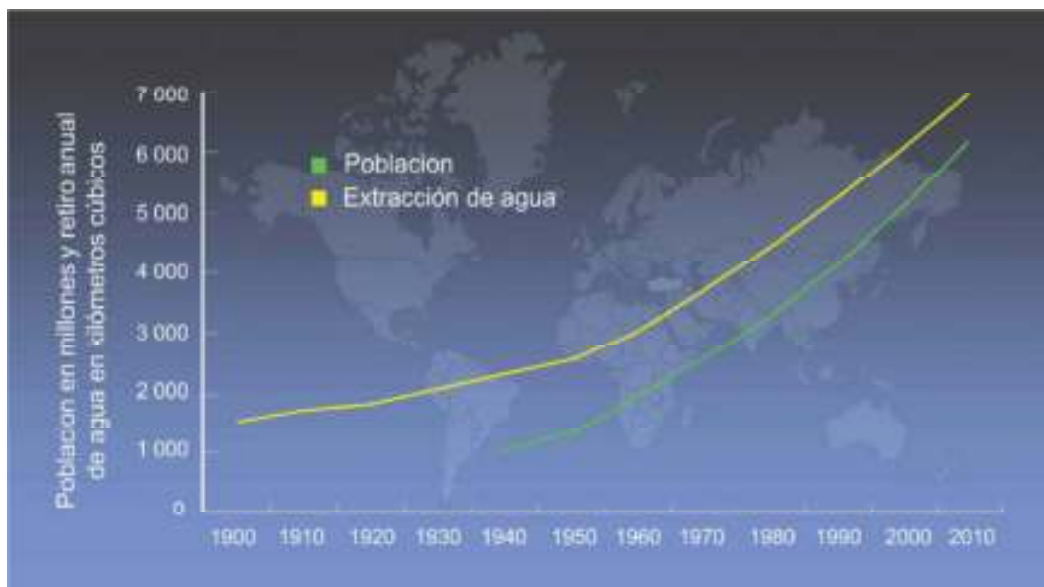
### **El impacto del consumo individual**

Tal como ya lo mencionamos en la introducción, el aumento poblacional registrado en los últimos años y el estimado para los próximos es alarmante y preocupante, por los impactos que podría provocar en el goce del derecho de acceso al agua potable de todos los ciudadanos del mundo.

Los siguientes gráficos vislumbran esta problemática.

**Gráfico N° 2**

### **Tendencia mundial del impacto del consumo y la necesidad de acceso a los recursos hídricos**



**Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)**

Tal como surge del gráfico anterior, a medida que pasan los años se detectó que ha aumentado conjuntamente la cantidad de población y la extracción de agua, siendo los niveles de la segunda mayores que los de la primera.

Se destaca que a medida que pasa el tiempo y llegando al año 2010, la cantidad de habitantes estuvo cercana a alcanzar el nivel de extracción de agua. Si esta tendencia continuase, se puede estimar que en los próximos años la población podría superar ampliamente al ritmo de extracción de agua y a la disponibilidad del recurso.

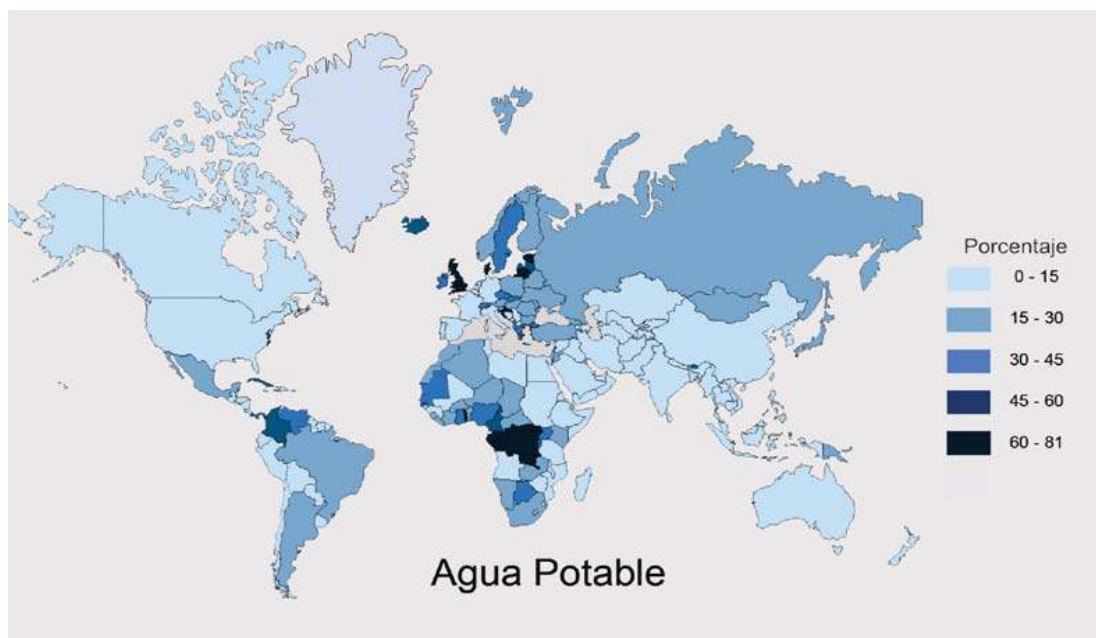
A pesar de que esta extracción comenzó a generar un mayor impacto a partir de 1940, el derecho local parece no haber tomado conocimiento de esta situación, y por eso esta preocupación no se ha traducido en la normativa extremando la protección de los recursos hídricos como consecuencia del crecimiento poblacional.

Posteriormente, los fenómenos de la globalización y del consumismo generaron su impacto, agravando más esta cuestión.

En el próximo gráfico se mostrarán los porcentajes de captación de agua para usos domésticos en los diferentes países del mundo:

## Mapa N° 2

### Porcentaje de captación de agua para usos domésticos según cada país



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)

En Argentina se puede ver que el porcentaje de captación de agua para usos domésticos se encuentra en un caudal intermedio, similar al de la mayoría de los países de Europa y algunos de Asia.

En países como Estados Unidos, Canadá, India, Australia y parte de Asia, la cantidad de agua utilizada para cuestiones domésticas es menor que para el primer grupo. Esto podría estar indicando que la mayor cantidad de agua se utiliza para actividades agropecuarias y/o industriales (lo cual se analizará más adelante).

Resulta llamativo el caso del Reino Unido, en donde se detectó que se utiliza una gran cantidad de recursos para consumo doméstico, dándole de esta manera prioridad a este uso que resulta fundamental para la vida humana.

Otro caso paradigmático es el de Australia que posee algunas características similares a la Argentina (debido a su tradición agrícola), pero que su consumo de agua para fines domésticos es muy inferior al de nuestro país.

Una de las respuestas podría ser que justamente este país posee la mitad de la población de Argentina, o también que posee una mayor educación ambiental tendiente a la protección y al uso racional del recurso del agua.

### **La crisis mundial e institucional del agua**

En nuestro ámbito de análisis partimos de una situación de crisis a nivel mundial, que se encuentra más acrecentada en algunas zonas del planeta.

La cantidad de agua que se utiliza a nivel mundial es un punto clave en el análisis de los conflictos que surgen en relación con la gestión de este recurso, ya que la población aumenta constantemente y también obviamente se elevó el consumo per cápita.

Algunos autores manifestaron que “para paliar las crisis, las autoridades abogan por una doble estrategia; mejorar la eficiencia del uso del agua y reducir el nivel de contaminación” <sup>17</sup>, que podría implementarse sin lugar a dudas con la colaboración de las herramientas jurídicas disponibles.

---

<sup>17</sup> ARIAS, Julio, “Gigante sin agua”, *Revista Foreign Policy*, Edición Española, Diciembre – Enero, 2008, p. 3.

Según Gary Wolf <sup>18</sup>, la actual crisis del agua es de gobernanza y puede ser superada a través de la implementación de una reforma institucional.

Desafortunadamente, los mayores problemas en el sector del agua se producen cuando los gobiernos son débiles, e incapaces de proveer servicios adecuados para los usuarios, o de regular adecuadamente a las empresas.

Esta crisis implica la falta o insuficiente cantidad y/o calidad de instituciones que regulen el recurso del agua, o la inadecuada gestión de los recursos económicos públicos.

Uno de los aspectos fundamentales en Argentina es que existe un vacío legal en la normativa vigente, ya que no se cuenta con normas que impongan límites y modalidades estrictamente reguladas para la utilización de los recursos hídricos. Tal es el caso de los aspectos que aparecieron en los gráficos anteriores, y en especial en relación con los reservorios para las generaciones futuras.

Solanes afirmó acertadamente que “el estudio de experiencias sugiere fuertemente que la dimensión institucional de la gestión de agua es un sistema, donde las experiencias en gestión relativamente exitosas (éxito en este ámbito es contingente a lo que un sistema sabía y buscaba en tiempos específicos) han incluido un balance entre instituciones y políticas gubernamentales e interesados”. <sup>19</sup>

En los siguientes gráficos analizaremos algunos aspectos centrales, que influyeron en esta situación de crisis mencionada más arriba.

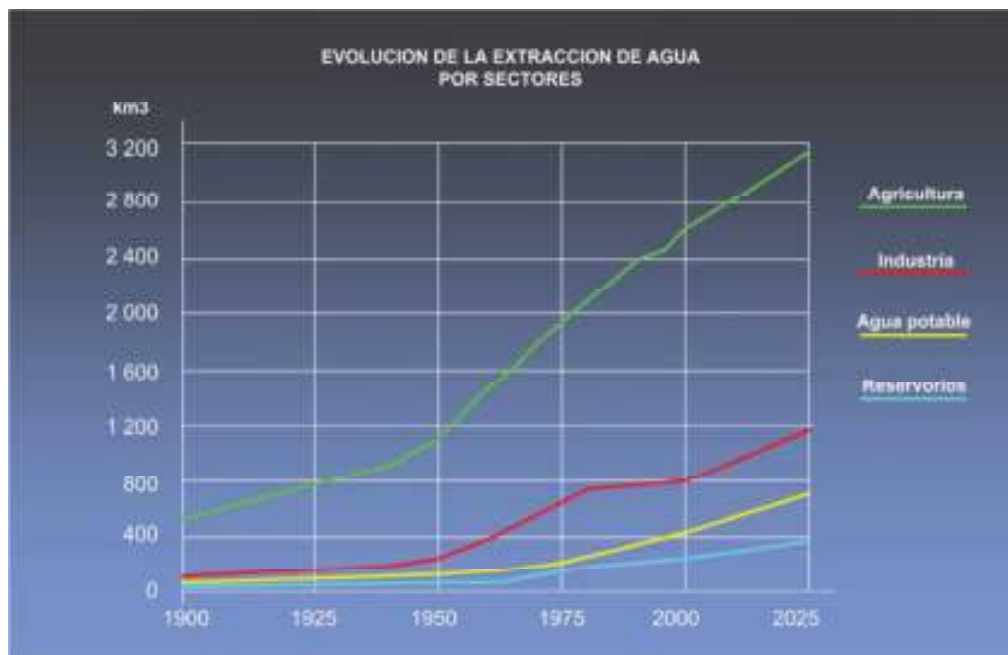
---

<sup>18</sup> Es un periodista que trabaja en la revista norteamericana “Wired”, cuya temática radica principalmente en cómo el desarrollo de la tecnología afecta a la cultura, a la economía, a la política y al Derecho.

<sup>19</sup> SOLANES, Miguel, GONZALEZ VILLAREAL Fernando, “Los principios de Dublín reflejados en una evaluación comparativa de ordenamientos institucionales y legales para una gestión integrada del agua”, en *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo II, Editorial Civitas, p. 465.

### Gráfico N° 3

#### Evolución de la extracción de agua por sectores



**Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)**

En el gráfico se muestra que, históricamente la actividad agrícola fue la que generó la extracción de mayores cantidades de agua (en especial desde el año 1900), y que esta tendencia siempre fue y seguirá constante hasta el año 2025.

La diferencia que ésta posee con el segundo rubro (que es la actividad industrial) es muy significativa, ya que la cantidad de agua extraída para la agricultura la triplica.

La industria realizaba una extracción similar a la del agua potable y de los reservorios en el año 1900, pero aproximadamente a partir de 1940 esta tendencia fue en ascenso quedando los otros dos en niveles más bajos.

Tanto el agua potable como los reservorios no representan niveles relevantes de extracción, si se los compara con las actividades agropecuarias e industriales.

Lo llamativo es que las empresas de agua habitualmente enfocan sus campañas en el consumo racional del ámbito urbano, y no lo hacen en relación con las otras dos actividades (agrícola e industrial) que son las que demandan mayores cantidades de agua.

Por su parte, la tendencia que sigue la normativa nacional es opuesta, y esto se vislumbra en el texto de la Ley nacional 25.688 de presupuestos mínimos para la gestión ambiental de agua de 2002. Esta ley no detalla los mecanismos para su aplicación, porque aún no fue reglamentada por el gobierno nacional a través de un decreto reglamentario.

La misma en su artículo 6 establece que para la utilización de los recursos hídricos, debe contarse con un permiso otorgado por la autoridad competente.

En su artículo 7 afirma que dicha autoridad deberá:

- “a) Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos;
- b) Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos;
- c) Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas;
- d) Elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas”.

Esta norma no detalla mecanismos, límites específicos ni una adecuada descripción respecto de un tema que posee tanta transcendencia.

La ley nacional 26.639 de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial de 2010, en su artículo 1 ubica en el mismo nivel de jerarquía al uso del agua para consumo humano, como atractivo turístico y para la agricultura.

El texto de la Ley nacional 26.418 de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial de 2008 (que fue vetada por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto 1837/08 de política ambiental nacional del 10/11/2008) no había incluido como finalidad de protección a los recursos hídricos que sean destinados a actividades agrícolas.

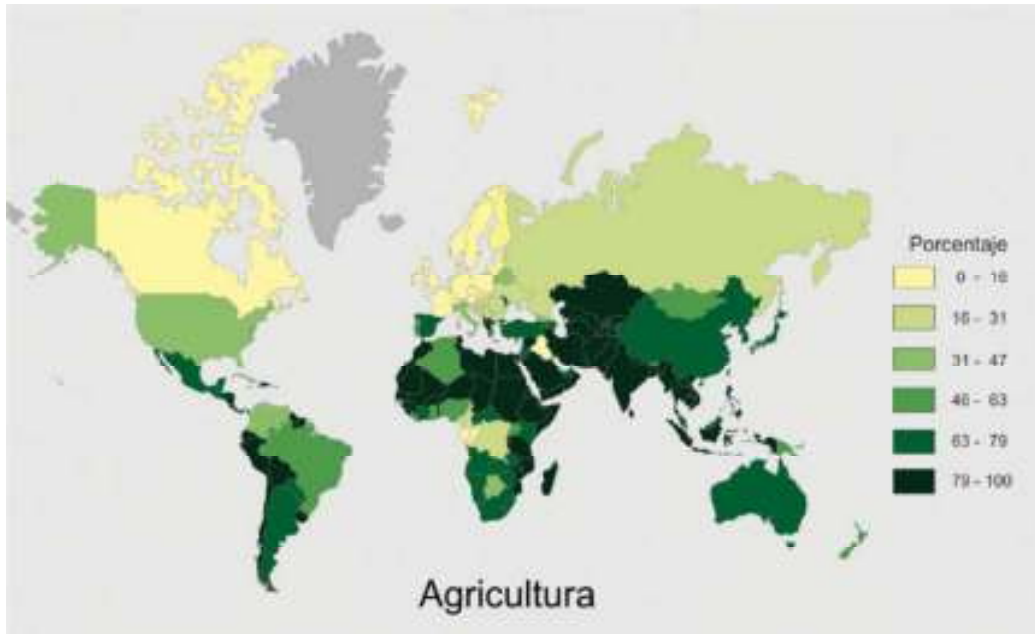
En este último caso, la prioridad respecto de la protección del recurso estaba enfocada únicamente hacia el consumo humano, y para que funcionen como reservorios.

En el próximo gráfico se exhibirá la tendencia respecto de la utilización de los recursos hídricos para la actividad agrícola.



### Mapa N° 3

#### Porcentaje de captación de agua para agricultura



**Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)**

En el gráfico anterior vinculado a la captación de agua para actividades agrícolas, se destaca el lugar de Argentina porque extrae una gran cantidad de recursos (al igual que ocurre con Australia y China).

Brasil requiere menor cantidad de agua que Argentina, pero de todas formas se encuentra incluido en una categoría alta de extracción. Igualmente cuenta con un territorio más grande, pero al tener una mayor cantidad de habitantes implica que registrará un consumo superior.

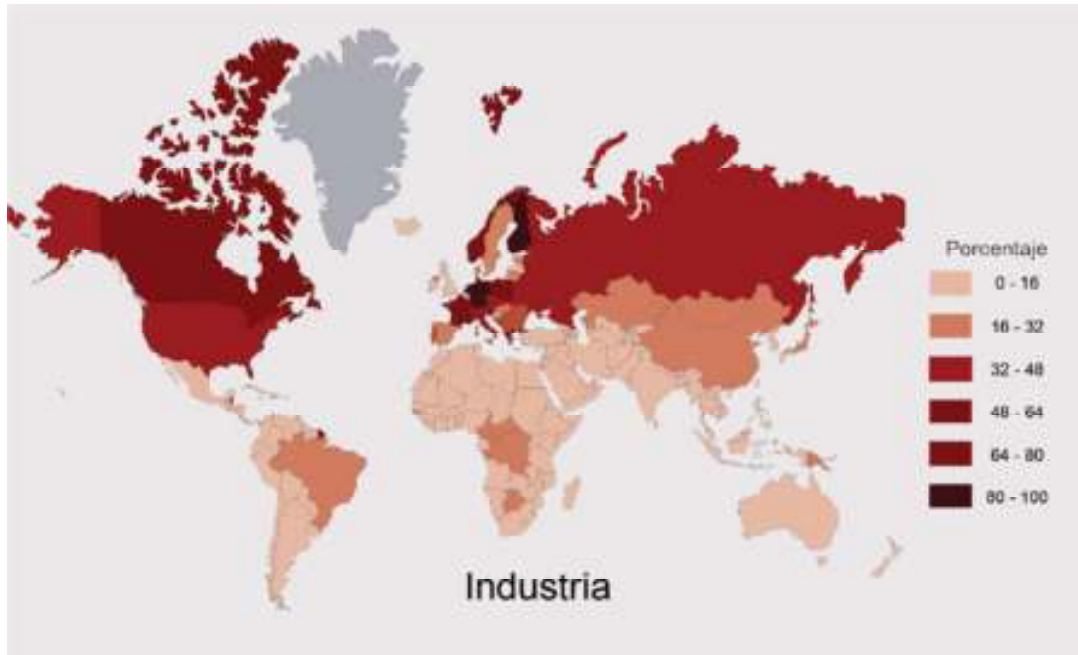
El caso de Canadá resulta ser llamativo, porque requiere muy bajas cantidades de agua para sus actividades agrícolas.

Rusia demanda un poco más de agua que Canadá pero en niveles bajos, si se lo compara con Brasil o con Argentina.

El próximo gráfico se refiere al nivel de captación de agua para usos industriales, y complementa el panorama descrito para las actividades agrícolas.

## Mapa N° 4

### Porcentaje de captación de agua para usos industriales



**Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)**

En este gráfico sobre la captación de agua para actividades industriales, Argentina se encuentra dentro del grupo de países que extraen menor cantidad, nuevamente junto con Australia, junto con la mayoría de los países africanos, India y Medio Oriente.

El caso de China resulta paradigmático ya que a pesar de poseer un significativo desarrollo industrial, también requiere grandes cantidades de agua para su industria, pero en menor proporción que países como Rusia, Canadá o Estados Unidos, y al mismo nivel que Brasil.

En síntesis, podríamos afirmar que se está realizando un mal uso o uso desequilibrado del recurso, ya que no se contemplan las necesidades humanas y de los reservorios, y muchas veces se destinan grandes cantidades a sistemas de riego en zonas desfavorecidas para la agricultura (por ejemplo las provincias de Salta y de Santiago del Estero).

A nivel local no poseemos normativa que limite la actividad del riego.

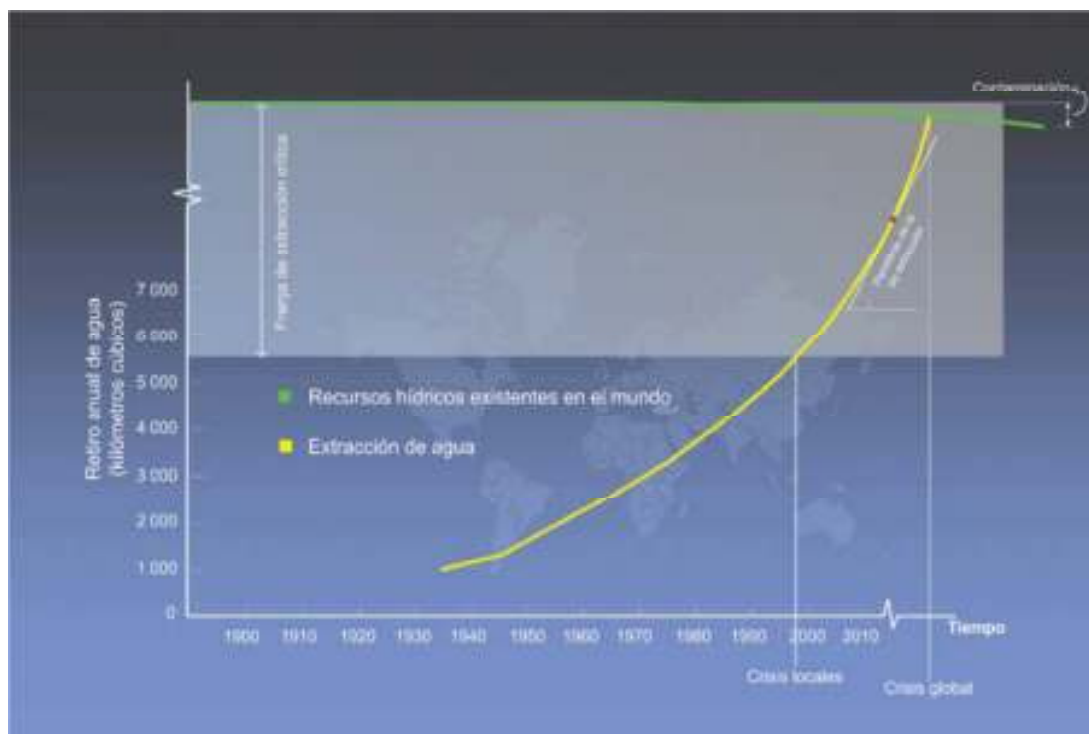
No siempre se da la misma lógica que en el caso de Argentina, que es un país mayoritariamente con producción agrícola y que su actividad industrial es menor, por lo que la captación de agua es superior en el primer caso pero se estaría compensando con lo requerido para la segunda.

Paralelamente, la crisis mundial se agrava como consecuencia de que diversos países demandan grandes cantidades de agua, tanto para sus actividades agrícolas como para las industriales, como es el caso de Brasil, China, y Estados Unidos.

Al tratarse de un grupo de países con grandes dimensiones y población, esto agrava más la situación ya que sus demandas generan un impacto mayor en la disponibilidad de reservas de agua a nivel mundial (afectando negativamente el balance hídrico general).

**Gráfico N° 4**

### La crisis mundial del agua



**Fuente: Mikel Mancisidor y Carlos Fernández-Jáuregui**

Esta crisis se encuentra representada por una cantidad finita de recursos hídricos mundiales (que está marcada en el gráfico con una línea verde), y una creciente extracción de agua (marcada con una línea amarilla).

El mismo indica que a partir de 1940 la tendencia extractiva subió notablemente, llegando a provocar en el año 2000 diversas crisis regionales.

El gráfico indica que en estas condiciones para aproximadamente el año 2020 podría producirse una crisis global.

Todo este panorama se encuentra agravado por haberse detectado un alto grado de contaminación de los recursos hídricos, como consecuencia del crecimiento de la actividad industrial y del actual consumismo extremo.

Según el gráfico a partir del año 2000 nos encontramos en una situación mundial de extracción crítica de los recursos hídricos, ya que se han superado los 5.500 kilómetros cúbicos de extracción anual de agua. Esto implica que los recursos hídricos disponibles no alcanzarían para abastecer a toda la población que los necesita, y que su protección jurídica desde el ámbito local y/o internacional podría subsanar dicha situación.

También surge el dilema respecto de los casos de “agua virtual”, que es la requerida para la fabricación o producción de cualquier bien o producto agrícola y/o industrial. Esto también podría estar incluido dentro de lo que forma parte de la dignidad humana y de los derechos básicos, que debería poder gozar cada ciudadano que vive en nuestro planeta.

Resulta difícil fijar los límites legales respecto de la utilización del agua en las tres actividades mencionadas (domésticas, industriales y agrícolas), y también en especial como reservorio para proteger el recurso para las futuras generaciones.

Debe destacarse que esta categoría de agua virtual tampoco ha sido aún contemplada por la normativa argentina, produciéndose un vacío legal que requeriría pronto tratamiento.

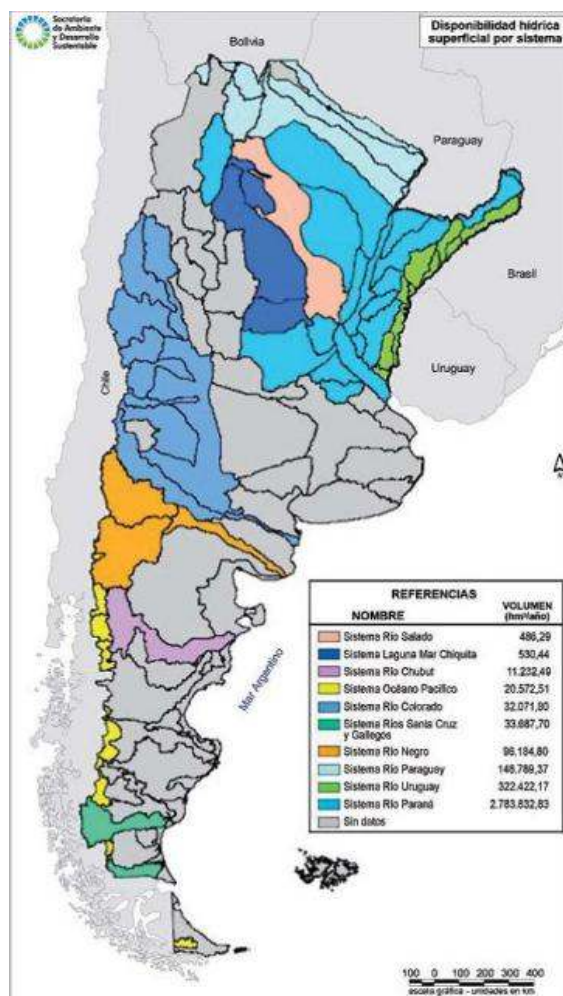
### **Situación de los recursos hídricos en Argentina**

Puntualmente es interesante destacar que la realidad local posee características especiales, que resultan relevantes para poder conocer con mayor

profundidad el ámbito de nuestra investigación y que se exhiben en los siguientes gráficos:

### Mapa N° 5

#### Disponibilidad hídrica superficial por sistema en Argentina



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2012 <sup>20</sup>

<sup>20</sup> SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, *Sistema de indicadores de Desarrollo Sostenible*, Argentina, sexta edición, 2012, p. 48.

Para el caso particular de Argentina, la situación de la disponibilidad hídrica superficial (dejando de lado las fuentes subterráneas y de los glaciares), queda claramente graficada en el mapa que se encuentra arriba.

En el mismo se puede ver que los diferentes colores representan a los sistemas hídricos disponibles, en contraste con las áreas de color gris.

En relación con la totalidad del territorio nacional, contamos con una gran variedad de fuentes de recursos hídricos, en especial si lo comparamos con otros países de la región como Chile.<sup>21</sup>

Debe tenerse en cuenta que muchos de los recursos hídricos están siendo contaminados, como consecuencia de escasos o ineficientes controles estatales, falta de educación ambiental y de responsabilidad, todos aspectos que serán analizados más adelante.

El ámbito espacial de esta investigación se nutre de manera directa del recurso del agua, ya que puede acceder fácilmente al Río de la Plata. Esto le da ventaja en relación a otras zonas del país, como es el caso de algunas áreas del norte y centro.

Una vez que contamos con el acceso al recurso en Argentina, el último censo nacional ha brindado información respecto de las modalidades existentes en nuestro país al año 2010.

---

<sup>21</sup> Puede consultarse más información: [En línea] [www.gwpchile.cl/?tag=escasez-de-agua](http://www.gwpchile.cl/?tag=escasez-de-agua), [Consulta: 30 de marzo de 2013].

Gráfico N° 5

Modalidades de acceso al agua en Argentina al 2010



Fuente: Censo Nacional de poblaciones, hogares y viviendas, Argentina, 2010.

Afortunadamente los datos que surgen (al compararlo con el anterior censo nacional realizado en el año 2001) son muy alentadores, ya que la tendencia es ascendente en todos los rubros analizados.

En primer lugar, la mayoría de las personas que acceden al recurso lo hacen a través de la red pública, y para el año 2010 esta modalidad se ha incrementado en un 26,64%. En el año 2001 aproximadamente ocho millones de personas accedían a través de la red pública al agua potable, y en el 2010 la cantidad de ciudadanos ha ascendido a aproximadamente a diez millones.

Cabe destacar que en un país que posee aproximadamente cuarenta millones de habitantes, todavía queda una gran tarea pendiente.

En segundo lugar, se encuentra la modalidad de perforación con bomba de motor que se ha incrementado en un 22,09% desde el 2001 hasta el 2010.

La diferencia con el acceso al agua a través de la red pública es muy grande, ya que en este caso en el 2001 lo hacían a través de esta forma aproximadamente un millón de personas y en el 2010 pasaron a ser un millón doscientas mil.

En tercer lugar se encuentra el acceso al agua a través de pozos, que se ha incrementado en un 40,68% en 2010 (el mayor ascenso registrado en todas las modalidades), utilizándola en la actualidad aproximadamente 200.000 personas.

Los casos de perforación con bomba manual, de utilización de agua de lluvia, canales, ríos o acequias, y el transporte por cisterna son los menos utilizados por los ciudadanos.

Los dos primeros aumentaron notablemente en un 32 y en un 45% respectivamente, y el que menos creció fue el de transporte por cisterna que únicamente lo hizo en un 2,88%.

Teniendo en cuenta que Argentina dispone de abundantes recursos hídricos en comparación con el panorama mundial, y que todavía existen muchas personas que no tienen acceso seguro a los mismos, estas medidas de emergencia deberían estar presentes con mayor frecuencia y conjuntamente fijarse un plan con plazos y objetivos tendientes a la superación de dicha situación (a través de las herramientas jurídicas que disponemos).



## CAPÍTULO 3

### LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SU GESTIÓN

*“El suministro de los servicios públicos contribuye, en el largo plazo, al desarrollo económico de la región y al bienestar de su población”*

*Banco Interamericano de Desarrollo*<sup>22</sup>

#### Conceptualización de los servicios públicos

Algunos autores como Cassagne sostienen que “el servicio público, ateniéndose a una concepción objetiva que se basa en la naturaleza material de la actividad, se circunscribe, a una parte de la actividad administrativa del Estado quien puede, a su vez, encomendar, conceder, o atribuir el ejercicio de los correspondientes cometidos a los particulares, ya fuera a través de la figura de la concesión o por otros medios jurídicos como la gestión concertada, el permiso, etcétera.”<sup>23</sup>

El caso de nuestro ámbito de estudio resulta ser particular, ya que se trata de un servicio fundamental para la existencia de la vida humana, y por tal razón consideramos que podría ubicarse en un primer nivel de prioridades respecto del papel del Estado y del Derecho en lograr su protección.

Otros autores como Azpiazu afirmaron acertadamente que se “debe destacar el papel fundamental del Derecho, en el sentido de que la regulación de la actividad debe realizarse en forma coherente con la política ambiental.”<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> [En línea] [www.iadb.org/es/acerca-del-bid/politicas-sectoriales-del-banco-interamericano-de-desarrollo,6208.html](http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/politicas-sectoriales-del-banco-interamericano-de-desarrollo,6208.html), [Consulta el 6 de abril de 2013].

<sup>23</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Abeledo Perrot, ISBN; 950-20-0975-4, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 418.

<sup>24</sup> AZPIAZU, Daniel; TENAZZI, Andrea, FORCINITO, Karina; *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, Universidad Nacional

Además de considerar al Derecho Ambiental como disciplina indispensable para el análisis de la gestión de los recursos hídricos, deben tenerse en cuenta otras ramas del conocimiento jurídico que lo complementan y que se desarrollarán más adelante como el Derecho del Consumidor, el Derecho Penal, el Derecho Administrativo, el Derecho Internacional, y los derechos a la participación civil y al acceso de la información pública.

La coordinación y el funcionamiento conforme a la ley de los organismos de control en el servicio del agua es otro aspecto fundamental, para asegurar escenarios alejados de la posibilidad de que se produzcan prácticas corruptas o insostenibles.

Cassagne los enmarcó en una clasificación especial afirmando que “los servicios públicos propios se distinguen también de los llamados servicios sociales que presta el Estado en áreas tales como la cultura, salud pública, previsión social, cuya gestión suele encomendarse a órganos u entes administrativos, sin perseguirse fines de lucro.”<sup>25</sup>

El objeto de nuestro análisis se considera de naturaleza mixta, siendo que los aspectos económicos y sociales se encuentran indefectiblemente enfrentados.

Cabe recordar que en términos estrictamente económicos, la prestación de los servicios públicos de agua potable constituye un monopolio natural con importantes economías de escala.

## **Principios que rigen a los servicios públicos**

### *Persiguen el bien común*

El Estado debe procurar siempre (aún a través de formas jurídicas privadas) la concreción del bien común.

---

General Sarmiento, 2° edición, Colección Investigación, Serie Informes de investigación N° 19, ISBN: 987-9300-59-9, Argentina, 2006, pp. 34 y 35.

<sup>25</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Abeledo Perrot, ISBN; 950-20-0975-4, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 427.

Este último es considerado como “el fundamento de la existencia de la autoridad pública y fuente de legitimidad de las potestades estatales”.<sup>26</sup>

En el caso particular del servicio del agua, el artículo 2 del Decreto 999/1992 (que aprobó el marco regulatorio para el servicio de agua y de desagües cloacales), establece los siguientes objetivos vinculados con el mismo:

- La expansión del sistema.
- La protección de la calidad y de la continuidad de los servicios.
- La protección de los derechos, obligaciones y atribuciones de los usuarios, del concedente, del concesionario y del Ente Regulador.
- La protección de la salud pública, los recursos hídricos y el medio ambiente.

*Continuidad:*

De acuerdo a Cassagne, “el servicio público debe prestarse sin interrupciones; sin embargo, ello no implica en todos los supuestos, la continuidad física de la actividad pues sólo se requiere que sea prestada cada vez que aparezca la necesidad”.<sup>27</sup>

Seguidamente el mismo autor consideró como una de las posibilidades para asegurar la continuidad del servicio, que la Administración Pública ejecute directamente el servicio cuando éste sea suministrado por empresas privadas.

Aquí se estaría justificando la intervención de los organismos públicos de control correspondientes de cada jurisdicción, que es uno de los aspectos clave que serán desarrollados en la presente investigación.

---

<sup>26</sup> ALFONSO, Santiago, “El concepto de bien común en el sistema constitucional argentino. El personalismo solidario como derecho como techo ideológico de nuestra Constitución”, [En línea] [www.uca.edu.ar/uca/common/grupo21/files/13santiago.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo21/files/13santiago.pdf), [Consulta: 30 de marzo de 2013], p. 242.

<sup>27</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Abeledo Perrot, ISBN; 950-20-0975-4, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 432.

### *Igualdad:*

Se basa en el artículo 16 de la Constitución Nacional que establece lo siguiente:

“La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.”

Cassagne afirmó que “la igualdad juega como una garantía para los usuarios del servicio en el sentido del derecho que poseen a que se les dispense igual tratamiento jurídico y económico, sin efectuar discriminaciones, a menos que éstas se funden en la desigual condición o situación en que objetivamente se encuentra cada usuario. La igualdad se refiere tanto al acceso al servicio como al precio o tasa que perciba el prestatario”.<sup>28</sup>

Consideramos que este aspecto puede vincularse con el principio de “solidaridad” comunitaria, que es recogido por la tercera generación de derechos humanos<sup>29</sup> al haberse denominado justamente como “derechos de solidaridad o de los pueblos”. Entre estos derechos se encuentran el derecho al medioambiente, el de la utilización de los avances de la ciencia y de la tecnología, y el del desarrollo que permita una vida digna.

### *Obligatoriedad:*

Este principio fue definido como “el derecho de los usuarios que utilizan el servicio para reclamar ante quienes lo prestan (ya sea el Estado o los particulares) su

---

<sup>28</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Abeledo Perrot, ISBN; 950-20-0975-4, Buenos Aires, Argentina, 1999, pp. 435 y 436.

<sup>29</sup> Finalizada la segunda guerra mundial y a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, emergieron nuevas necesidades normativas vinculadas con el concepto de solidaridad.

realización efectiva”.<sup>30</sup> El papel de los organismos de control y de la efectiva utilización de las herramientas jurídicas, es esencial para asegurar su goce.

Al referirnos a un servicio esencial para la vida reconocido por diversas fuentes del derecho nacional e internacional, este principio es deducible fácilmente y además podría ser la llave para el reconocimiento del derecho a través de reclamos administrativos y/o judiciales realizados por los ciudadanos.

Todos estos principios fueron reconocidos en la normativa vigente, y serán analizados con mayor profundidad al referirnos al nivel de cumplimiento legal en la cobertura del servicio, de la medición, de las inversiones e infraestructura, de la calidad y de las tarifas del agua.

### **El sistema tarifario del servicio del agua**

Una de las cuestiones que son claves para que pueda contarse con una adecuada gestión y control de los servicios públicos, es que el sistema tarifario sea razonable y eficiente como para brindar los recursos financieros necesarios para su efectiva implementación.

Algunos autores como Hantke-Domas afirman que “uno de los pilares de la regulación económica es la necesidad de generar incentivos suficientes para que la entidad prestadora cobre una tarifa que cubra sus costos eficientes (operacionales y de capital), de modo que ésta sea sostenible financieramente. A pesar de los avances registrados en algunos países, esta simple regla es la excepción en la región”.<sup>31</sup>

Este es uno de los puntos fundamentales vinculados con la realidad práctica de la gestión del servicio de agua en nuestra región, en donde el papel de la Administración Pública es central. En este sentido, la normativa y la jurisprudencia deberían alinearse con la misma, para poder satisfacer dichos aspectos que tienden a lograr la eficiencia del servicio.

---

<sup>30</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Abeledo Perrot, ISBN; 950-20-0975-4, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 436.

<sup>31</sup> HANTKE-DOMAS, Michael; JOURAVLEV, Andrei; “Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento”, *División Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 400, CEPAL, Santiago de Chile, 2011 p. 36.

Los siguientes principios fueron desarrollados por la doctrina en relación con el sistema tarifario, y son aplicables a nuestro caso de análisis:

- Proporcionalidad: Vincula a la cantidad - calidad del servicio recibido y el costo del mismo.
- Certeza: La tarifa debe ser adecuadamente publicada.
- Irretroactividad: La tarifa no puede reajustarse hacia atrás en el tiempo.<sup>32</sup>

Inicialmente en Buenos Aires se fijó una tarifa fija para usuarios durante todo el período de duración de la concesión, estableciéndose que la misma se basaba en el “principio de riesgo empresario”<sup>33</sup>, exigiendo la imposibilidad de invocar modificaciones en las condiciones del mercado de bienes y servicios comprometidos en el contrato.

Cuando nos referimos a la sustentabilidad del sistema tarifario, entendemos que el mismo es autosuficiente y que tiene en cuenta las necesidades de las generaciones futuras respecto de su disponibilidad de los recursos naturales.<sup>34</sup>

Lentini ha descrito claramente la situación del ámbito actual de análisis afirmando que “en el área metropolitana de Buenos Aires la población no posee una acabada percepción sobre el valor económico de los servicios debido a la política, frecuentemente utilizada, de fijar tarifas muy bajas con relación al costo real de la prestación. Asimismo, la falta de medición de los volúmenes consumidos conlleva a una tarifa de tipo “canilla libre”.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> BIANCHI, Alberto; “La tarifa de los servicios públicos (Del Rate of Return al Price-Cap)”, *Revista Microjuris*, MJ-DOC-2438-AR | MJD2438, 1 de septiembre de 1999, Buenos Aires, Argentina, pp. 2, 3 y 4.

<sup>33</sup> Art. 11.11.1.3 del Decreto 787 del 22 de abril de 1993, que aprueba la adjudicación de la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales prestados por la Empresa Obras Sanitarias de la Nación.

<sup>34</sup> Esto se relaciona directamente con los conceptos que se definieron en el Informe Brundtland de 1987.

<sup>35</sup> LENTINI Emilio; “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, Documento en proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011, p. 19.

En nuestra investigación se tienen en cuenta dos aspectos centrales como son el económico y el ambiental, que combinados entre sí resultan ser claves para la mejora de la calidad del servicio del agua, siempre contando con el apoyo adicional de la normativa protectora de los mismos.

Cabe destacar que resulta muy difícil fijar el precio del agua, porque no se tiene en cuenta en el mismo los beneficios sociales que se obtienen cuando se brinda un buen servicio.<sup>36</sup>

### **Evolución del sistema tarifario del servicio del agua en Argentina**

Actualmente existen tres categorías de tarifas aplicables a los consumidores:

- Residencial: Casas de familia.
- No Residencial: Lugares destinados a actividades comerciales o industriales del ámbito privado o público.
- Terrenos sin ninguna construcción.<sup>37</sup>

La división correspondiente a los niveles de consumo de los clientes fue implementada en dos categorías:

- 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.
- Medidos: Se aplica a usuarios no residenciales y residenciales a quienes se les ha instalado un medidor.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> MINAVERRY, Clara; “El sistema de control del servicio de agua en la Argentina. La experiencia de Buenos Aires y Santa Fe”, *Revista Científica Semestral de Ciencias Económicas Oikonomos*, Año 2, Vol. 2, Universidad Nacional de La Rioja, ISSN 1853 – 5690, 2012, p. 169.

<sup>37</sup> MINAVERRY, Clara; “La sustentabilidad de la normativa tarifaria del servicio del agua”, *Revista Científica Semestral de Ciencias Económicas Oikonomos*, Año 3, Vol. 1, ISSN: 1853-5690, Universidad Nacional de La Rioja, p. 135.

<sup>38</sup> MINAVERRY, Clara; “The implementation of successful Social Programmes in the provision of water services in the City of Buenos Aires”, Argentina, *Abstract Volume World*

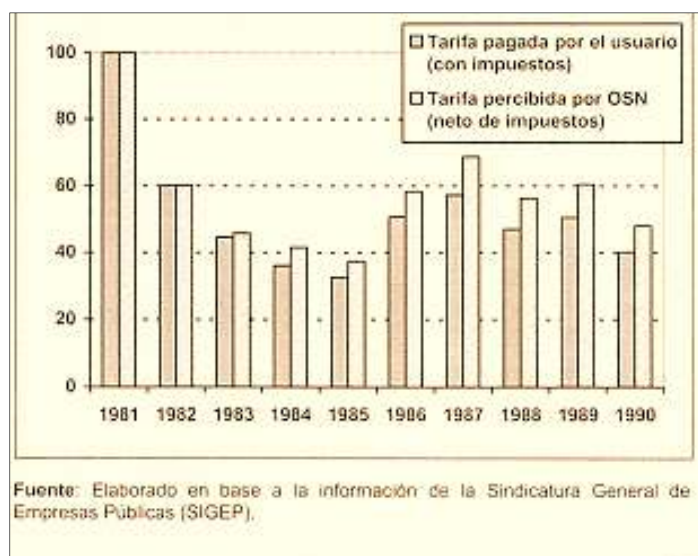
Actualmente alrededor del 75% de los clientes no son medidos, por lo cual no controlan su nivel de consumo ya que éste no les afecta en el monto de su tarifa.<sup>39</sup>

Coincidimos con autores como Lentini 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.”<sup>40</sup>

A continuación se podrá ver la evolución tarifaria del servicio de agua a lo largo del tiempo.

**Gráfico N° 6**

**Evolución de la tarifa en Obras Sanitarias de la Nación (1981-1990), año base: 1981:100**



**Fuente: Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP)**

---

*Water Week in Stockholm*, Stockholm International Water Institute (SIWI), Editora: Ingrid Stangberg, 2011, p. 13.

<sup>39</sup> Fuente: [En línea] [www.aysa.com.ar](http://www.aysa.com.ar), [Consulta: 30 de abril de 2013].

<sup>40</sup> LENTINI Emilio; “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, Documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011, p. 32.



En este gráfico puede detectarse que la tarifa del servicio del agua impuesta por Obras Sanitarias en el año 1981, llegó a ser más del doble que en otros períodos. De hecho los mayores períodos de reducción de la tarifa fueron entre 1983 y 1985 y luego desde 1988 a 1990.

Podemos deducir que al momento de producirse la privatización del servicio (unos años después), el nivel tarifario era bajo y que para el caso de Buenos Aires (situación que se repitió en Santa Fe), tuvieron que elevar la misma por cubrir necesidades sus financieras.

Esto se confirma con los datos que figuran en los siguientes gráficos, donde se incrementaron progresivamente los ingresos aportados por los usuarios desde 1994 hasta 1999 (que fue el período seleccionado para el análisis), y también la factura media de los usuarios residenciales desde 1993 hasta 2002.

De esta manera se estaría abarcando prácticamente la totalidad de la duración del servicio de concesión de agua en el ámbito de Buenos Aires, demostrando de esta manera una evolución tarifaria ascendente (coincidiendo con el caso de Santa Fe).

#### Gráfico N° 7

#### **Evolución de la variable de regulación tarifaria (ingresos por usuario) de Aguas Argentinas S.A. (1994 – 1999, en miles de pesos y valores absolutos)**

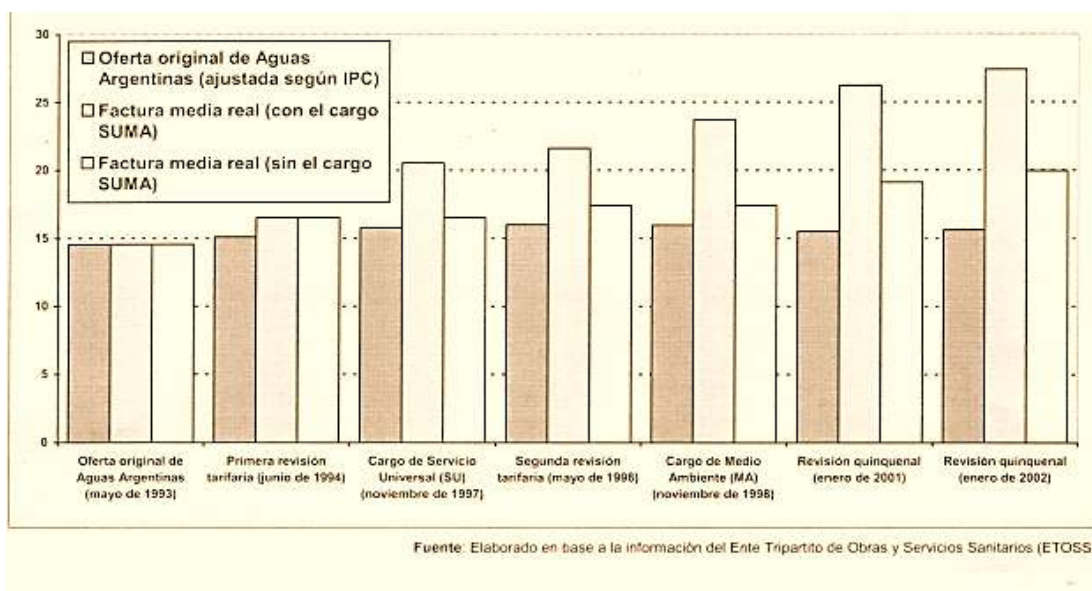
Período	Ingresos Miles de \$	Usuarios totales Cantidades	Ingresos / Usuarios Miles de \$
1994	304.980	2.103.310	0,145
1997	419.998	2.342.432	0,179
1998	436.722	2.540.558	0,172
1999	510.958	2.766.064	0,185

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A LAS MEMORIAS Y BALANCES DE AGUAS ARGENTINAS S.A.

Fuente: Aguas Argentinas S.A.

Gráfico N° 8

**Evolución de la factura media de usuarios residenciales (1993-2002 en pesos)**



**Fuente: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)**

Debe tenerse en cuenta que existía un contexto social y económico del país, que condicionó al desarrollo del sistema tarifario.

En el gráfico que se acompaña más abajo puede verse que el único momento histórico en donde coincidió la tarifa y el índice de precios al consumidor, fue aproximadamente en el año 2001.

A partir de ese momento y hasta el año 2006, la tarifa cayó notablemente en relación con el índice de precios al consumidor, como consecuencia del fenómeno de la devaluación.

A pesar de que el Derecho se ocupa fundamentalmente de abordar las cuestiones jurídicas, no pueden desconocerse estos fenómenos extremos que atentan directamente contra la sustentabilidad de la tarifa.

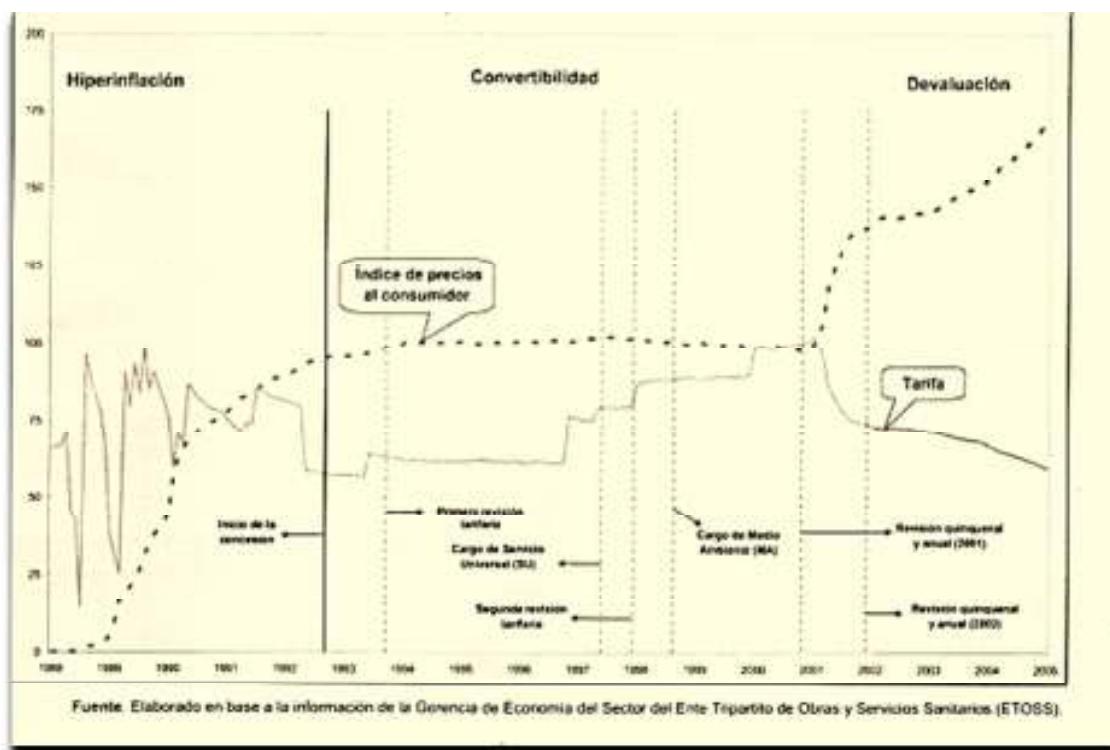
La teoría de la imprevisión podría aplicarse para el caso de la regulación de las concesiones administrativas del servicio público del agua. La doctrina francesa afirmó que “cuando ocurren acontecimientos excepcionales, anormales, imprevisibles y extraños a las partes, que vienen a hacer más onerosa la situación del concesionario al grado de romper con su economía, se produce un estado extracontractual, es decir

una situación no prevista por la concesión y que produce las consecuencias siguientes: Obligar al concesionario a continuar haciendo funcionar el servicio y darle derecho a cierta compensación de parte de la administración, no por la ganancia omitida sino por las pérdidas sufridas a consecuencia del trastorno de la economía de la concesión.”<sup>41</sup>

Por eso se recomienda la inclusión de estos aspectos en la normativa vigente, o la flexibilidad al incluir cláusulas contractuales que no sean rígidas y que sea posible su modificación en caso de producirse dichos eventos.

**Gráfico N° 9**

**Evolución de las tarifas residenciales de Obras Sanitarias de la Nación y de Aguas Argentinas S.A. (1998 – 2005), año base: 1988:100**



**Fuente: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)**

<sup>41</sup> CALAFELL, Jorge, “Teoría general de la concesión”, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, N° 26, año 1996, ISSN 1405-0935, México, [En línea] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=26>, [Consulta: 12 de agosto de 2013], pp. 223 y 224.

## Sistemas de gestión y control de los servicios públicos

Tal como lo hemos mencionado, esta clase de servicios son considerados como monopolios naturales, y por eso requieren de una constante y gran inversión y justifican un alto nivel de control.

El control estatal es fundamental en los servicios públicos, por eso la importancia o fuerza de este contralor dependerán de si la entidad es pública o privada.

Coincidimos con Solanes en que “la intervención regulatoria se justifica en virtud del interés público, interés que varía de acuerdo con el tiempo, el lugar, y los valores sociales.”<sup>42</sup>

En este contexto aparecieron los marcos regulatorios de estos servicios, junto con los entes creados por el Estado para aplicarlas.

Los Entes Regulatorios fueron definidos por Cassagne como “personas administrativas con competencia especial y personalidad jurídica propia, sin perder con ello la administración, el ejercicio de los poderes de tutela, como tampoco las facultades inherentes a la policía, ni las derivadas de su condición de parte en el vínculo que la une al prestatario del servicio público (concesión o licencia)”.<sup>43</sup>

Cabe recordar que los Entes Reguladores poseen únicamente las potestades o competencias que se pactan en el contrato de concesión, y que no puede extenderse más allá de eso.

Es imposible reconocerles autonomía absoluta, ya que los mismos actúan en el marco de la organización administrativa del Estado.

Cassagne ha definido dos modalidades de gestión de los servicios públicos, pero que en nuestro ámbito de análisis cobra relevancia la modalidad de la gestión indirecta, a través de la figura de la concesión del servicio de agua.

La misma se “produce cuando el Estado, sin relegar sus potestades ni renunciar a su titularidad le encomienda a un particular, por lo común dotado de organización

---

<sup>42</sup> SOLANES, Miguel, “Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, *División de Recursos Naturales e infraestructura*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999, p. 21.

<sup>43</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Abeledo Perrot, ISBN; 950-20-0975-4, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 492.

empresarial, la prestación de un servicio público”<sup>44</sup> (como fue el caso de Aguas Argentinas y de Aguas Santafecinas).

Entre el contrato y la concesión no existe ninguna separación, y en tal sentido H. Berthelemy afirmó en su tratado elemental de Derecho Administrativo que “la concesión es un contrato por el cual un empresario se compromete a efectuar o gestionar un trabajo público, mediante el derecho a percibir las rentas que se obtengan del uso de esa cosa pública.”<sup>45</sup>

Además, “la misma representa el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

- A utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley.
- A establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.”<sup>46</sup>

A su vez, “los elementos subjetivos de la concesión son los siguientes:

- La autoridad concedente, que puede ser nacional provincial o municipal.
- El concesionario, que es la persona física o jurídica a quien se le otorga y que es el titular de la concesión.
- Los usuarios.”<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Abeledo Perrot, ISBN; 950-20-0975-4, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 438.

<sup>45</sup> CALAFELL, Jorge, “Teoría general de la concesión”, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, N° 26, año 1996, ISSN 1405-0935, México, [En línea] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=26>, [Consulta: 6 de abril de 2013], p. 217.

<sup>46</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel; “Teoría General de la concesión”, *Revista Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. 11, 1970-1971, Caracas, Venezuela, p. 248.

<sup>47</sup> CALAFELL, Jorge, “Teoría general de la concesión”, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, N° 26, año 1996, ISSN 1405-0935, México, [En línea] [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=26](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=jurid&n=26), [Consulta: 6 de abril de 2013], p. 220.

El artículo 43 del Decreto 999/1992 (marco regulatorio del servicio de agua potable y de desagües cloacales), establece que esta contraprestación denominada tarifa tiene algunas características especiales:

- Propenderá a un uso racional y eficiente del servicio y de sus recursos.
- Atenderá a objetivos sanitarios y sociales.
- Deberá reflejar el costo económico de la prestación.

Pero también dentro de nuestra investigación se analizarán las principales cláusulas de los instrumentos de vinculación, los cuales representan las condiciones pactadas entre el Estado Nacional y las empresas nacionalizadas en los dos ámbitos territoriales que brindan el servicio de agua.

Estos fueron definidos como contratos administrativos que poseen una estructura similar a los de concesión, pero que fueron firmados entre el Estado Nacional y la nueva empresa de agua que posee capitales mayoritariamente públicos.<sup>48</sup>

Este documento cuenta con las siguientes secciones y fue anexado a la Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010:

- Capítulo I: Aspectos generales.
- Capítulo II: Normas de servicios.
- Capítulo III: Concesión del servicio.
- Capítulo IV: Inversión pública y servicios.
- Capítulo V: Derechos y obligaciones de los usuarios.
- Capítulo VI: Planes de mejoras, operación, expansión y mantenimiento de los servicios.
- Capítulo VII: Régimen de bienes.
- Capítulo VIII: Régimen económico y tarifario.
- Capítulo IX: Información a cargo de la concesionaria.
- Capítulo X: Incumplimiento, responsabilidad y sanciones.

---

<sup>48</sup> Definición propia, 2013.

- Capítulo XI: Regímenes específicos: Personal, seguro, bienes y contrataciones.
- Capítulo XII: Protección del medio ambiente.
- Capítulo XIII: Domicilios y jurisdicción.
- Anexos

### **Las privatizaciones y nacionalizaciones del servicio del agua en Argentina**

En nuestro país se produjeron las primeras privatizaciones del servicio del agua potable y de saneamiento del mundo, y además al mismo tiempo se contaba con una extensa historia institucional y legal.

Desde el año 1800 hasta 1980 la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación fue la responsable de suministrar los servicios de agua y alcantarillado a las principales ciudades de Argentina, mientras que las más pequeñas estaban a cargo de las provincias y de los municipios.

En 1949 mediante el dictado de la Ley 13.577 se creó la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), que era dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Nación.

En dicha ley se estableció que esta institución tendría las funciones de realizar estudios, construir, y renovar las obras de provisión de aguas y saneamiento urbano de la Capital Federal y de todas las ciudades de la Argentina.

Asimismo, se le otorgó la facultad de explorar y utilizar los recursos de aguas subterráneas.

En 1980 se le transfirieron los servicios a las provincias argentinas, quedando este organismo únicamente a cargo de la gestión del agua de la Ciudad de Buenos Aires y de algunos partidos de la provincia de Buenos Aires.

Posteriormente, mediante los programas de reforma del Estado implementados por la Ley 23.696 de Emergencia Administrativa de 1989, se previó la privatización de una serie de servicios públicos entre los cuales se encontraba el del agua y saneamiento.

En 1992 se implementó la privatización de Obras Sanitarias de la Nación a través del Decreto 999/1992 <sup>49</sup>, y mediante el Decreto 787 de 1993 se aprobó el contrato suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A. donde se le otorgó la concesión del servicio público de provisión de agua y desagües cloacales de Buenos Aires y de 17 partidos de la Provincia de Buenos Aires.

Luego de catorce años de concesión, el Decreto 303/2006 rescindió el contrato suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A.

A través del Decreto 304/2006 se constituyó la actual sociedad que regula estos servicios públicos, y que se denomina Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima dentro de la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Esta sociedad se creó bajo la normativa establecida por la Ley 19.550 de sociedades comerciales dictada en 1984.

Una de las características más importantes de esta empresa, es que el noventa por ciento del capital accionario le pertenece al Estado Nacional, ejerciendo su titularidad el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (siendo esto intransferible). El diez por ciento restante le corresponde a los ex trabajadores de OSN adheridos al programa de propiedad participada.

La concesión de Santa Fe experimentó la misma evolución habiéndose transferido el servicio a la empresa Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. en el año 1995.

También en el año 2006, mediante el Decreto Provincial 243, se rescindió el contrato de concesión del servicio de agua.

Las causas más importantes alegadas por el Estado Nacional para la rescisión de ambos contratos fueron las siguientes:

“(i) Incumplimientos referidos a las inversiones vinculadas con la expansión de los servicios.

---

<sup>49</sup> El mismo aprueba el Reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación.



(ii) Deficiencias en la calidad del agua relacionadas con elevados niveles de nitrato en el agua, y a la falta de implementación de medidas para solucionar este problema.

(iii) Incumplimiento de la exigencia contractual relativa a la presión del agua, comprometiendo así la continuidad del servicio en las puntas de la red y en zonas precarias del área de la concesión”.<sup>50</sup>

Otros autores identificaron la salida de estas empresas privadas en los países de la región, con las siguientes razones encubiertas:

- “Decisiones estratégicas de los grupos empresarios a nivel mundial.
- Cambios en la política sectorial nacional.
- Conflictos sociales y políticos.
- Quiebre del equilibrio económico-financiero del contrato”.<sup>51</sup>

El Estado argentino fue demandado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) por parte de los anteriores concesionarios, alegando la anulación injustificada de sus contratos.

No nos detendremos en afirmar si consideramos que las empresas privadas o las públicas son mejores proveedoras del servicio de agua, ya que este no es el sentido de nuestra investigación.

Lo que es necesario determinar de entrada son las reglas del juego (normativa), que cualquier clase de empresa deberá respetar, para que sean eficientes y para que las mismas cubran las necesidades básicas de la población a través del suministro de sus servicios.

Sin duda que un satisfactorio manejo del servicio y el aumento en las inversiones se encuentran directamente interrelacionados.

---

<sup>50</sup> 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, CEPAL, Santiago de Chile, 2007, p. 25.

<sup>51</sup> DUCCI, Jorge; *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., 2007, p. 9.

En primer lugar, la ineficiencia en los servicios aumenta los costos de los mismos, y dificulta conseguir inversiones externas.

En diversos momentos de la historia la privatización de los servicios del agua, ha sido propuesta como la solución a cualquier problemática relacionada con estas actividades, tales como la corrupción, la ineficiencia, las necesidades económicas y la inversión tecnológica.

A lo largo de la presente investigación analizaremos si esta afirmación resulta ser verdadera o falsa.

## CAPITULO 4

### LOS SISTEMAS DE INDICADORES

*“La medición es el primer paso para el control y la mejora. Si no se puede medir algo, no se lo puede entender. Si no se lo entiende, no se lo puede controlar. Si no se lo puede controlar, no se lo puede mejorar”*

*H. James Harrington<sup>52</sup>*

#### **¿Qué son los indicadores y para qué sirven?**

Los indicadores pueden ser definidos como “importantes herramientas para la toma de decisiones, ya que transmiten información científica y técnica que permite transformar a la misma en acción.”<sup>53</sup>

Consideramos que éste debería ser el principal objetivo de toda investigación, por lo que los sistemas de indicadores (adaptados a la realidad de cada ámbito de estudio) son considerados una de las formas de lograr dicho propósito de manera efectiva.

La primera definición podría complementarse con la suministrada por Mondragón Pérez, que sostuvo que “los indicadores son elementales para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación de un país, un estado o una región en lo referente a su economía, sociedad, desarrollo humano, etc., así como para

---

<sup>52</sup> [En línea] [www.cecreda.com.ar/cecreda2012/index.php/notas-de-opinion/item/108-la-importancia-de-los-indicadores-para-la-mejora-de-los-emprendimientos-productivos](http://www.cecreda.com.ar/cecreda2012/index.php/notas-de-opinion/item/108-la-importancia-de-los-indicadores-para-la-mejora-de-los-emprendimientos-productivos), [Consulta: 4 de mayo de 2013].

<sup>53</sup> LOPEZ, María Teresa y GENTILE, Natacha, *Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado*, Centro de investigación, seguimiento y monitoreo del desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Nacional de Mar del Plata, [En línea] [http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias\\_regionales/comision%20C/06-Lopez-Gentili%203.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20C/06-Lopez-Gentili%203.pdf), [Consulta: 24 de marzo de 2013], p. 1.

valorar el desempeño institucional encaminado a lograr las metas y objetivos fijados en cada uno de los ámbitos de acción de los programas de gobierno.”<sup>54</sup>

Los diversos organismos internacionales, entre ellos la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, el Instituto de Recursos Mundiales, se han enfocado en obtener un grupo de indicadores comunes para la mayoría de los países que les permitan evaluar su situación demográfica, social, económica y del medio ambiente con respecto a determinados objetivos y metas de carácter internacional.

Asimismo, difunden diversos informes y reportes con sus evaluaciones, y la evolución de los países y el mundo en su conjunto en relación con diversos tópicos.

En consecuencia a través de estas herramientas, podemos deducir que “los países piden ayuda para diagnosticar errores de gobernabilidad y encontrar soluciones”.<sup>55</sup>

De acuerdo a lo afirmado por Mondragón Pérez, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas viene trabajando en esta temática, pero todavía existen asuntos que se encuentran en un proceso de maduración para su incorporación dentro de un sistema de indicadores:

- Medio Ambiente
- Derechos Humanos
- Buen gobierno<sup>56</sup>

Justamente aquí nos abocaremos a trabajar en los mismos, al contrastarlos con las herramientas jurídicas disponibles como punto fundamental de análisis.

En base a los conceptos esgrimidos más arriba, consideramos que la interrelación entre la ciencia del Derecho y la medición de aspectos vinculados a la misma

---

<sup>54</sup> MONDRAGON PEREZ, Angélica Rocío; “¿Qué son los indicadores?”, *Revista de Información y análisis* N° 18, Cultura Estadística y Geográfica, 2002, p. 54.

<sup>55</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Global Integrity, *Guía del usuario para medir la corrupción*, Oslo, Noruega, 2008, primera edición, ISBN pendiente, p. 9.

<sup>56</sup> MONDRAGON PEREZ, Angélica Rocío; “¿Qué son los indicadores”, *Revista de información y análisis Cultura Estadística y Geografía* N° 19, 2002, p. 57.

utilizando sistemas de indicadores (en este caso de posibles escenarios legales propicios para que se produzcan actos corruptos en el sector del servicio del agua), resulta ser novedosa y además podría ser replicado en el futuro para utilizarlo como sistema de medición de otras cuestiones jurídicas.

Como consecuencia de la característica de interdisciplinariedad que poseen las ramas del Derecho que analizaremos aquí (Derecho Ambiental, Derecho del Consumidor Derecho Administrativo, entre otras), la aplicación de sistemas de indicadores que entrelazan diversas áreas resulta ser muy provechoso para el posterior procesamiento del conocimiento.

### **Características de los indicadores**

En general, la mayoría de los autores especializados en esta temática opinan que un buen indicador debería reunir las siguientes características:

- Estar inscripto en un marco teórico o conceptual.
- Ser específicos, es decir, estar vinculados con los fenómenos económicos, sociales, culturales o de otra naturaleza sobre los que se pretende actuar.
- Ser explícitos, de tal forma que su nombre sea suficiente para entender si se trata de un valor absoluto o relativo, de una tasa, una razón, un índice, entre otros.
- Estar disponibles por un tiempo prolongado, con el fin de que se pueda observar el comportamiento del fenómeno a través del tiempo y espacio, y estar sujeto a actualización.
- Ser relevantes y oportunos para la aplicación de políticas.
- Ser claros y de fácil comprensión para todas las personas.<sup>57 58</sup>

---

<sup>57</sup> LOPEZ, María Teresa y GENTILE, Natacha, “Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado”, Centro de investigación, seguimiento y monitoreo del desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Nacional de Mar del Plata, [En línea] [http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias\\_regionales/comision%20C/06-Lopez-Gentili%203.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20C/06-Lopez-Gentili%203.pdf), [Consulta: 24 de marzo de 2013, p. 2.

<sup>58</sup> MONDRAGON PEREZ, Angélica Rocío; “¿Qué son los indicadores”, *Revista de información y análisis Cultura Estadística y Geografía* N° 19, 2002, p. 53.

## Clasificación de los indicadores

Se destacan las siguientes clasificaciones descriptas por López y Gentile, que se encuentran vinculadas con los diferentes criterios existentes sobre indicadores:

“a) Si se considera la forma como se obtiene la información para construirlos: *objetivos y subjetivos*. Los primeros se basan en evidencias externas independientes del informante (como podría ser el nivel educativo de la población), mientras que los segundos son juicios y reflejan percepciones y opiniones de la población.

b) Si se pretende destacar los avances o retrocesos de algún aspecto de la realidad, se habla de indicadores *positivos o negativos*.

c) Cuando la evaluación del indicador depende de un valor determinado (como puede ser un valor máximo o mínimo que se debe cumplir), o de la posición relativa del país o de las poblaciones con respecto a otras, entonces hablamos de indicadores *absolutos y relativos*.

d) Indicadores *cuantitativos o cualitativos*: los primeros se refieren directamente a medidas en números o cantidades, mientras que los segundos se refieren a cualidades o aspectos que no son cuantificados directamente.

e) Indicadores *directos e indirectos*: o permiten medir directamente el fenómeno o se recurre a indicadores sustitutos o conjuntos de indicadores relativos al fenómeno que nos interesa medir”.<sup>59</sup>

En nuestra investigación utilizaremos varias de estas categorías de indicadores.

---

<sup>59</sup> LOPEZ, María Teresa; GENTILE, Natacha, “Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado”, Centro de investigación, seguimiento y monitoreo del desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Nacional de Mar del Plata, [En línea] [http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias\\_regionales/comision%20C/06-Lopez-Gentili%203.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20C/06-Lopez-Gentili%203.pdf), [Consulta: 24 de marzo de 2013], pp. 4 y 5.

En primer lugar encontraremos a los indirectos, ya que se medirá de esta forma a la corrupción en el servicio del agua, lo cual sería imposible de realizar de manera directa focalizándonos desde el Derecho.

Estos indicadores serán cualitativos ya que dicha medición se sostendrá en cualidades que surjan del análisis de diversas fuentes del Derecho (normativa y jurisprudencia nacional e internacional).

Estos fueron definidos como aquellos basados en encuestas o entrevistas, así como informaciones no estructuradas y son imprescindibles para lograr una evaluación integral de la investigación.<sup>60</sup> A su vez, se suministrará una sub-categoría de indicadores basados en experiencias.

También serán objetivos porque nos basaremos en evidencias externas como son las fuentes analizadas, pero a su vez éstas se complementarán en menor medida con algunas percepciones y/o opiniones personales vinculadas con la temática de investigación.

La aplicación del presente sistema es el de prevenir prácticas corruptas en los servicios de abastecimiento de agua potable, con el fin de que sea utilizado para la implementación de políticas públicas y normativa, para la mejora en la gestión y la calidad del servicio por parte del Estado y de las empresas involucradas.

Además de otra clasificación, los indicadores pueden ser distinguidos de acuerdo al área de conocimiento a la que se refieren.

En nuestro caso, en primer lugar podrían ser clasificados como indicadores “sociales” ya que ésta es el área macro de conocimiento donde estamos indagando. Los mismos podrán ser subdivididos en: legales y/o ambientales.

### **Principales funciones de los indicadores**

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las principales funciones de los indicadores son las siguientes:

- . Apreciar condiciones y tendencias.

---

<sup>60</sup> LÓPEZ BAENA, Alfonso; VALCARCE CASES, Miguel; BARBANCHO MEDINA, Manuel; “Indicadores cuantitativos y cualitativos para la evaluación de la actividad investigadora: ¿Complementarios? ¿Contradictorios? ¿Excluyentes?”, Cuadernos IRC, p. 2.

- . Comparar entre lugares y situaciones.
- . Evaluar condiciones y tendencias en relación a metas y objetivos.
- . Permitir una alerta temprana.
- . Anticipar condiciones y tendencias futuras.<sup>61</sup>

Para nuestra investigación, las dos funciones principales a tener en cuenta serán las siguientes:

- Servir de base para la elaboración de lineamientos generales para futuros proyectos de leyes.
- Colaborar con la tarea de los jueces.

En este segundo punto es fundamental manifestar que al no existir en nuestro país un fuero especializado en Derecho Ambiental o de protección del medioambiente, las causas judiciales vinculadas con estas cuestiones son habitualmente tratadas y resueltas por jueces pertenecientes a otros fueros (civil, penal, administrativo, entre otros).

No todos poseen experiencia en la temática, y además se encuentran saturados de causas judiciales sobre otros rubros, lo que dificulta la obtención de resultados.<sup>62</sup>

### **La recogida de datos para los indicadores**

En relación con la forma de recolección de datos utilizada, Mondragón Pérez sostuvo que “la construcción de indicadores requiere de un marco legal, programático y normativo (nacional y/o internacional) que establezca las necesidades de información para medir o analizar la situación de la economía, la sociedad, la

---

<sup>61</sup> MONDRAGÓN PÉREZ, Angélica Rocío; “¿Qué son los indicadores”, *Revista de información y análisis Cultura Estadística y Geografía N° 19*, 2002, p. 54.

<sup>62</sup> CAPALDO, Griselda, “Gobernabilidad ambiental y eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable”, en *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Serie Sinergias Ambientales, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, 1º edición, ISBN 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 39.



población o el medio ambiente, respecto a determinados valores o metas perseguidos.”<sup>63</sup>

En dicho caso siempre va a ser necesaria la colaboración del ámbito político y de los organismos dedicados a las estadísticas y de las agencias internacionales para que brinden el acceso a la información requerida por los investigadores.<sup>64</sup>

La habilidad de producir información estadística que sirva como base para la formulación de indicadores, implica lo siguiente:

- Apuntalar los sistemas para crear y mantener los marcos muestrales para las encuestas.
- Contar con una masa crítica de las actividades estadísticas que se realizan: diseño de encuestas, colección y análisis de datos.
- Desarrollar la capacidad técnica y profesional para mantener y desarrollar sistemas de acuerdo a los estándares internacionales.
- Desarrollar la capacidad analítica que permita identificar la pérdida de relevancia de información y el surgimiento de nuevas necesidades.
- Adecuar la estructura estadística.
- Realizar un buen manejo para hacer el mejor uso de los recursos disponibles.

<sup>65</sup>

En nuestra investigación se ha incluido a la ciencia del Derecho como posible solución a eventuales escenarios propicios para la corrupción en el sector del agua. Los datos estadísticos nacionales actualmente cuestionados en su metodología, generan una dificultad adicional para poder lograr esta tarea.

Los indicadores también presentan limitaciones como todas las herramientas de análisis social, y en este sentido algunos autores afirmaron que “el uso de indicadores presupone que las metas de instituciones y dependencias públicas, así

---

<sup>63</sup> MONDRAGÓN PÉREZ, Angélica Rocío; “¿Qué son los indicadores”, *Revista de información y análisis Cultura Estadística y Geografía N° 19*, 2002, p. 55.

<sup>64</sup> MONDRAGÓN PÉREZ, Angélica Rocío; “¿Qué son los indicadores”, *Revista de información y análisis Cultura Estadística y Geografía N° 19*, 2002, p. 58.

<sup>65</sup> MONDRAGÓN PÉREZ, Angélica Rocío; “¿Qué son los indicadores”, *Revista de información y análisis Cultura Estadística y Geografía N° 19*, 2002, p. 58.

como sus niveles de logro están disponibles e identificables en planes y programas de gobierno y que no hay contradicciones entre los mismos. El depender de objetivos que son cambiantes, no sólo modifica el tipo de indicadores que deben ser empleados, sino también la disponibilidad de datos para conformarlos, lo que implica un ajuste permanente de las fuentes tradicionales de información.”<sup>66</sup>

Por lo tanto, de estos últimos aspectos es importante extraer como conclusión que un trabajo exitoso con sistemas de indicadores, no depende únicamente del esfuerzo individual sino de diversas cuestiones.

El acceso a la información adecuada (que será analizado más adelante) y que los índices de medición locales sean confeccionados de manera responsable y con una metodología aceptada científicamente, limitan en gran medida el manejo de los sistemas de indicadores utilizados para cualquier área del conocimiento.

En el caso del Derecho se cuenta con más fácil acceso al texto de la mayoría de los casos jurisprudenciales y de la normativa, pero sin embargo se fomentan y utilizan escasamente las herramientas sociales y legales de participación civil en cuestiones que resultan claves para la vida de todos los habitantes.

### **¿Qué es un indicador de corrupción?. Estado de la cuestión**

Esta clase de indicador es una medida sobre la situación de gobernabilidad o un aspecto determinado sobre la corrupción en un país.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definió a la gobernabilidad como “un concepto que abarca la serie de mecanismos y procesos

---

<sup>66</sup> LÓPEZ, María Teresa; GENTILE, Natacha, “Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado”, Centro de investigación, seguimiento y monitoreo del desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Nacional de Mar del Plata, [En línea] [http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias\\_regionales/comision%20C/06-Lopez-Gentili%203.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20C/06-Lopez-Gentili%203.pdf), [Consulta: 24 de marzo de 2013], pp. 3 y 4.

para que ciudadanos y colectivos puedan articular sus intereses, mediar entre posturas discordantes y ejercer sus derechos y obligaciones jurídicas.”<sup>67</sup>

Una de las dificultades que surgen al trabajar con la presente temática de investigación, es que la corrupción es difícil de asociar a un sólo factor.

Consideramos que ningún indicador por sí sólo es determinante, y que por eso se tendrán en cuenta varios sistemas para poder describir inicialmente el estado de situación de nuestro país y de la región.

Algunos autores coinciden con este concepto al afirmar que en los últimos años han aparecido infinidad de estudios dirigidos a los responsables políticos y a la sociedad civil, que desafían la validez de los mecanismos tradicionales de medición y que presentan nuevas y mejores herramientas.

Por lo tanto puede afirmarse que “ninguna fuente de datos o herramienta por separado ha logrado ofrecer hasta el momento una medición definitiva.”<sup>68</sup>

Pero primero para poder comprender nuestra selección de indicadores, debe explicarse la diferencia existente entre las dos modalidades más utilizadas actualmente:

- Indicadores de medición *directa* de corrupción:

Se trata de los indicadores de percepción, y es la herramienta más utilizada mundialmente para medir la corrupción en un determinado país y/o sector.

Los mismos “se basan en opiniones y percepciones de ciudadanos y expertos sobre la corrupción en un espacio determinado.”<sup>69</sup>

- Indicadores de medición *indirecta* (o sustitutivos) de corrupción:

---

<sup>67</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Global Integrity, *Guía del usuario para medir la corrupción*, Oslo, Noruega, 2008, primera edición, ISBN pendiente, p. 7.

<sup>68</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Global Integrity, *Guía del usuario para medir la corrupción*, Oslo, Noruega, 2008, primera edición, ISBN pendiente, p. 3.

<sup>69</sup> DELGADO, Adriana, *Lucha contra la corrupción. Medición y evaluación*, Bogotá, Colombia, 2009, p. 6.

Los mismos “evalúan la corrupción de forma indirecta agregando tantas manifestaciones y señales de corrupción como sean posibles, en su defecto miden mecanismos anticorrupción o de buen gobierno.”<sup>70</sup>

Los segundos son los que hemos elegido, ya que son más novedosos y posibilitan el análisis de diversos aspectos jurídicos que ya fueron mencionados anteriormente.

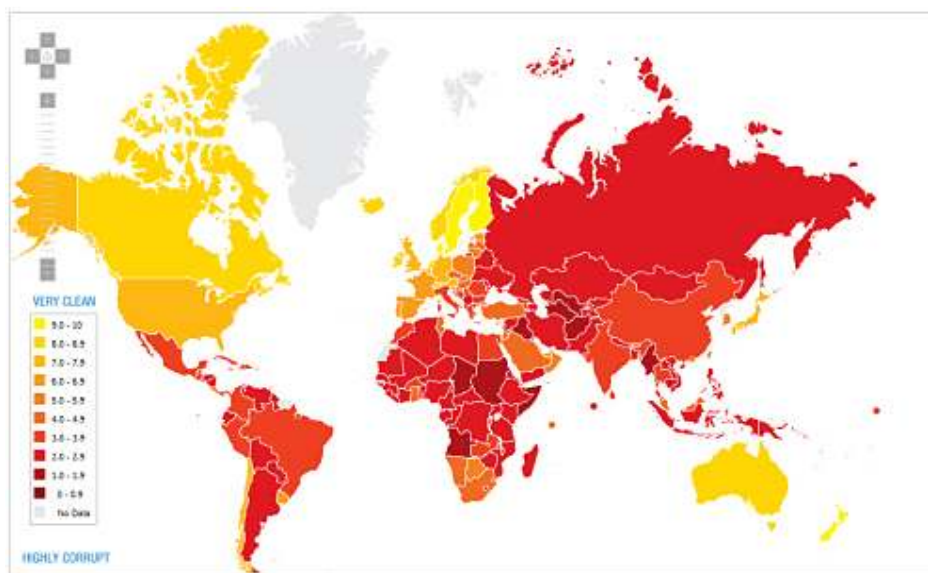
### Indicadores de percepción de la corrupción

Uno de los principales índices internacionales obtenidos a través de esta modalidad de indicadores es el desarrollado por *Transparency International*.

A modo de análisis cronológico y para poder visualizar la tendencia registrada en los últimos años en Argentina y en la región, se acompañan tres mapas con estos índices para los años 2010, 2011 y 2012.

#### Mapa N° 6

#### Índice de percepción de la corrupción 2010



Fuente: Transparency International, 2010

<sup>70</sup> DELGADO, Adriana, *Lucha contra la corrupción. Medición y evaluación*, Bogotá, Colombia, 2009, p. 6.

## Mapa N° 7

### Índice de percepción de la corrupción 2011



Fuente: Transparency International, 2011

## Mapa N° 8

### Índice de percepción de la corrupción 2012



Fuente: Transparency International, 2012

En primer lugar, debe aclararse que los países con colores más oscuros son los se considera que poseen mayores niveles de corrupción en el mundo.

Debe destacarse que toda la región de América del Sur ha venido avanzando positivamente en la lucha contra la corrupción, posicionándose más favorablemente dentro del ámbito mundial.

En el caso particular de Argentina en el año 2010, ésta se encontraba muy abajo en el ranking mundial ubicada en el número 105 sobre un total de 178 países analizados, y con un puntaje de 2,9 siempre sobre un máximo de 10.

Además se encontraba en una situación desfavorable respecto de otros vecinos de América del Sur (salvo los casos de Venezuela, Bolivia, Paraguay y Ecuador que se encuentran en el mismo nivel).

Es importante destacar que América del Sur está compuesta por diez Estados y se deben agregar tres más si se cuentan las Guayanas, por lo que en este caso cinco Estados tienen el mismo alto nivel de corrupción si dividimos a la región en dos partes.

En 2011 Argentina avanzó un poco más, habiendo sido rankeada en el número 100 sobre un total de 183 países y con un puntaje de 3.

En 2012 Argentina ha vuelto a descender en el ranking mundial ubicándose en el puesto 102 sobre un total de 174 países, pero registrando una leve mejoría en su posición en relación con el año 2010.

Existe una segunda herramienta que es aplicable a América Latina y respecto de las dimensiones que serán analizadas en esta investigación.

El Latinobarómetro mide el grado de aceptación y de satisfacción que poseen determinadas instituciones en la sociedad.<sup>71</sup>

Aquí el fenómeno de la corrupción ocupa un lugar primordial en el gráfico.

---

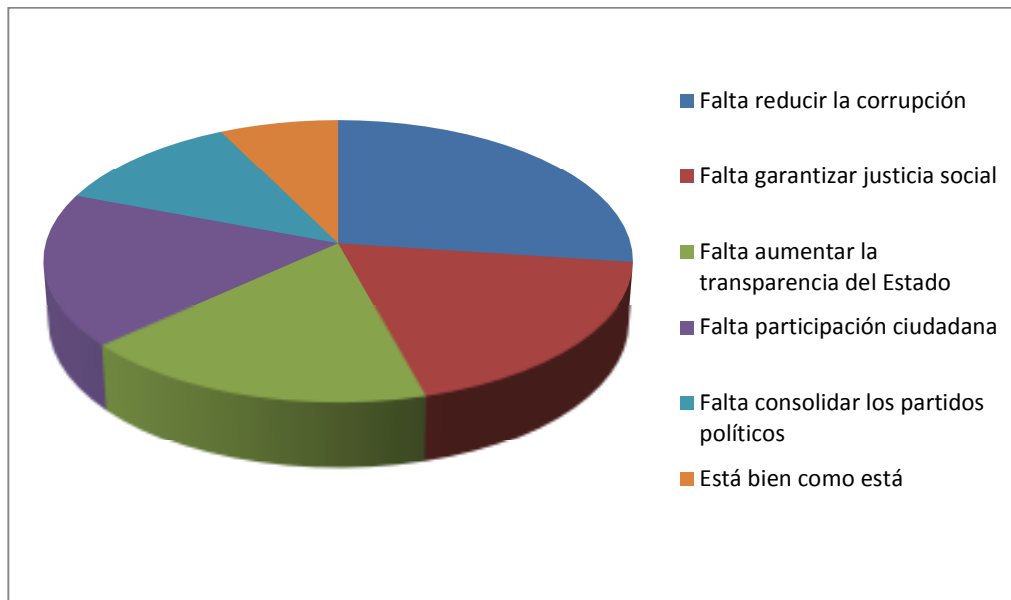
<sup>71</sup> [En línea] [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org), [Consulta: 19 de septiembre de 2012].

## Gráfico N° 10

### ¿Qué le falta a la democracia en su país?

#### Totales por país 2011

¿Qué cree Ud. que le falta a la democracia en su país, o la democracia en su país está bien cómo está?



**Fuente: Latinobarómetro, 2011. Respuestas múltiples, totales suman más de 100%.**

Latinobarómetro tomó como base a los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, los cuales miden los procesos, tradiciones e instituciones a través de las cuales la autoridad es ejercida en un país.

Diversas fuentes bibliográficas afirmaron que la técnica de encuestas, es la que habitualmente se utiliza para poder medir a la corrupción en cualquier ámbito.<sup>72</sup>

Es importante destacar que estos indicadores presentan la deficiencia de no poder distinguir entre los diferentes factores que causan la corrupción, como es el caso de

<sup>72</sup> Banco Mundial y Banco Mundial Interamericano.

los aspectos legales, burocráticos o judiciales, como tampoco si se refieren a procesos vinculados con las instituciones y con su funcionamiento.<sup>73</sup>

Por su parte, debido a la naturaleza compleja y multifacética que posee el objeto de análisis de estos indicadores, únicamente se ha producido un progreso limitado en los últimos años respecto de la creación de nuevas iniciativas para la medición de la corrupción.

Diversos autores destacaron que existen nuevos índices que poseen metodologías más ventajosas, pero en su mayoría son muy difíciles de interpretar si no se cuenta con modelos previamente elaborados y además son muy costosos.<sup>74</sup>

Esta es otra de las justificaciones por las cuales se realiza la presente investigación, con el objetivo de complementar a los indicadores de percepción de la corrupción, a través del aporte de conclusiones y de nuevas propuestas obtenidas a través de la utilización de sistemas de indicadores objetivos aplicados al ámbito del Derecho.

---

<sup>73</sup> GOLDEN, Miriam; PICCI, Lucio, "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", *Economics & Politics*, Volume 17, 2005, p. 39.

<sup>74</sup> JOHNSTON; Michael; "The new corruption rankings: Implications for analysis and reform", Department of Political Science, Colgate University, *Research Committee 24, International Political Science Association World Congress*, Quebec City, Canada August 2, 2000, p. 25.



## CAPITULO 5

### APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA CONSTRUCCIÓN METODOLÓGICA

*“La dificultad de medir la corrupción es un tema que es bien conocido por los científicos sociales, y se dificulta aún más cuando la temática es sensible y no siempre se puede acceder a la información requerida.”*

*Michael Johnston*<sup>75</sup>

#### **Desarrollo de la triangulación metodológica y selección de indicadores para el análisis jurídico**

##### **a) Teoría de los indicadores PER (Presión, Estado, Respuesta)**

Un suministro deficiente de agua potable afecta de modo directo a los usuarios de la red, y de modo indirecto a la calidad del servicio y del ambiente.

Esa calidad ambiental puede ser objetivamente medida a través de los indicadores PER (Presión, Estado y Respuesta), elaborados por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 1994.

La *Presión* incluye como factores o fuerzas subyacentes al crecimiento poblacional, al consumo y la pobreza, e incluye aspectos tales como: las características físicas, químicas y biológicas del entorno, la condición del ecosistema y las funciones ecológicas del medio natural y la calidad de vida de la población.

El *Estado* se refiere a la condición del medio ambiente que resulta de las presiones arriba descritas, y el deterioro que en ellos generan las diferentes actividades humanas, los niveles de contaminación del aire o agua, degradación de la tierra o

---

<sup>75</sup> JOHNSTON; Michael; “The new corruption rankings: Implications for analysis and reform”, Department of Political Science, Colgate University, *Research Committee 24, International Political Science Association World Congress, Quebec City, Canada August 2, 2000*, pp. 5 y 6.

deforestación.

La *Respuesta* está relacionada con las acciones tomadas por la sociedad, individual o colectivamente, que son diseñadas para facilitar o prevenir impactos negativos en el medio ambiente con el fin de corregir el daño existente o de conservar los recursos naturales.

Esas respuestas pueden incluir acciones reguladoras, gastos medioambientales o de investigación, opinión pública y de preferencia del consumidor, cambios en las estrategias de gestión, suministro de información medioambiental y protección jurídica.

Esta teoría supone que las actividades humanas ejercen una presión sobre el medio, que éste registra cambios de estado en función de ellas, y que la sociedad responde mediante la adopción de medidas que tratan de mantener los equilibrios ecológicos. Para cada una de las acciones contempladas se desarrollan indicadores de presión, de estado y de respuesta.<sup>76</sup>

En el esquema PER sobre el medio ambiente, “los indicadores se organizan de acuerdo con los factores de presión sobre la situación social o ambiental que se desea evaluar, o si son efecto de la aplicación de ciertas acciones o políticas”.<sup>77</sup>

Los indicadores pueden ser herramientas poderosas para colaborar en identificar y fomentar las relaciones PER, tanto cuando son denunciadas como durante el análisis de las políticas, normas jurídicas y jurisprudencia.

---

<sup>76</sup> [En línea] [www.oecd.org](http://www.oecd.org), [Consulta: 19 de septiembre de 2012].

<sup>77</sup> MONDRAGÓN PÉREZ, Angélica Rocío; “¿Qué son los indicadores?”, *Revista de Información y análisis N° 18*, Cultura Estadística y Geográfica, 2002, p. 56.

## Gráfico N° 11

### Modelo Presión, Estado, Respuesta

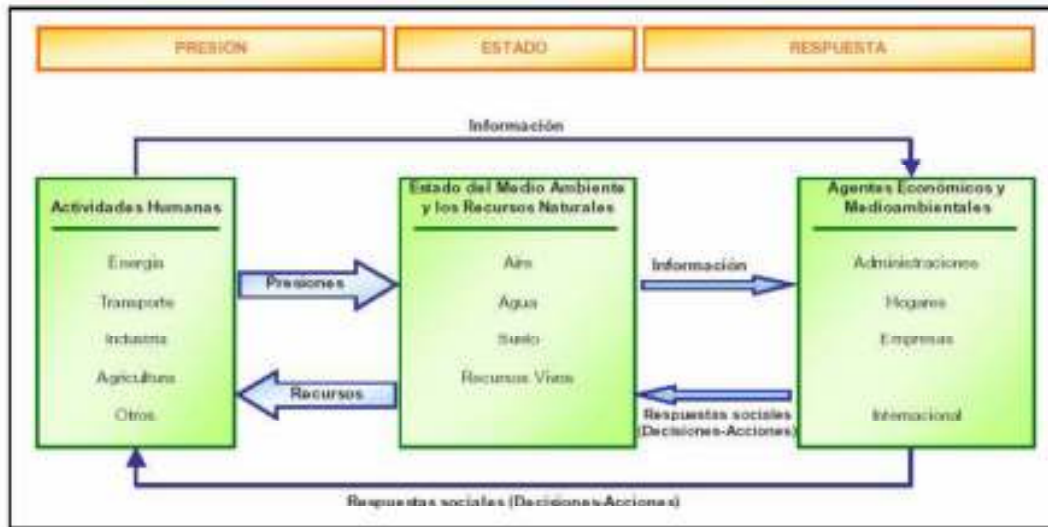


Figura 1. Modelo - Presión - Estado - Respuesta.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Los aspectos vinculados con el concepto de corrupción que surgirán desde esta teoría se medirán utilizando un sistema de indicadores indirectos (o sustitutivos), como fue el diseñado por los autores italianos Golden y Picci.<sup>78</sup>

En el sistema de indicadores PER la selección de los aspectos analizados que surgen de la misma se justifican de la siguiente manera:

Presión: Se detecta por la extracción y la utilización de grandes cantidades de agua para poder abastecer a las poblaciones de las áreas analizadas (amparado por la ley y por los contratos de concesión válidamente firmados). Aquí se incluye el análisis del:

- Nivel de cumplimiento legal en la calidad del servicio.

<sup>78</sup> La teoría mencionada es la de Miriam Golden y de Lucio Picci, Proposal for a new measure of corruption, illustrated with italian data, Economics & Politics, Vol. 17, marzo de 2005.

Estado: La implementación de estudios que miden el estado y las exigencias legales existentes en relación con el servicio del agua en Buenos Aires y en Santa Fe. Aquí se incluye el análisis del:

- Nivel de cumplimiento legal en las inversiones e infraestructura.
- Nivel de cumplimiento legal en la cobertura del servicio.
- Nivel de cumplimiento legal en la medición del servicio.
- Nivel de cumplimiento legal del sistema tarifario.

Respuesta: Se fundamenta en el papel del Derecho respecto del cual se indagará en sus bases, objetivos y herramientas, para brindar los aportes necesarios para colaborar y lograr un servicio de provisión de agua sustentable.

#### **b) Sistema de medición de Miriam Golden y de Lucio Picci**

Este sistema fue utilizado para medir indirectamente la corrupción en Italia, en especial en las áreas vinculadas con la inversión en infraestructura (camino, servicios públicos, transportes, entre otros).

Esta teoría de indicadores (en su versión original) implementó una nueva forma de medición de la corrupción, basada fundamentalmente en la diferencia existente entre la infraestructura pública disponible y la cantidad de dinero destinado para poder adquirir la misma.<sup>79</sup>

Por eso si la distancia entre el dinero invertido y la existencia de la infraestructura es grande, se presume que gran cantidad de dinero fue desviado para prácticas corruptas, o sea que la corrupción es mayor.<sup>80</sup> Se podría llegar a evidenciar, que existe un escenario propicio para que aparezcan actos corruptos o que la corrupción existente se incremente, y/o que la gestión del servicio sea más defectuosa.

---

<sup>79</sup> GOLDEN, Miriam; PICCI, Lucio; "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", *Economics and Politics*, Vol. 17, ISSN: 0954-1985, Department of Political Science, University of California, Estados Unidos, 2005, p. 37.

<sup>80</sup> GOLDEN, Miriam; PICCI, Lucio, "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", *Economics & Politics*, Vol. 17, 2005, p. 37.

A través de esta teoría se implementó el diseño de un índice de infraestructura faltante, que no mide directamente el fenómeno de la corrupción, ya que ésta se encuentra representada por un conjunto de interacciones, procesos y fenómenos, y por eso no puede ser mostrada mediante una única medición.<sup>81</sup>

Este sistema fue seleccionado como herramienta de medición indirecta de la corrupción en el servicio del agua de Argentina, respecto de los aspectos que surgieron de la teoría de los indicadores PER mencionada en el apartado anterior.

Las justificaciones de esta elección radican en que para el servicio de provisión de agua potable estos criterios son muy relevantes, ya que en muchos casos determinan si se podrá o no cumplir con las obligaciones legales contraídas por las empresas proveedoras del servicio, y fundamentales para el goce de una serie de derechos básicos del hombre.

La legislación en esta área también podría actuar como colaboradora para fomentar la aparición de la corrupción vinculada con esta temática, más allá de que su intención haya sido la contraria (por ausencia, inaplicabilidad o por ser defectuosa).

La normativa podría cooperar para intensificar los controles o mejorar la eficacia de los existentes, en relación con el funcionamiento del servicio de agua. A su vez, a los fines de reducir los escenarios propicios para la corrupción, se podrían limitar los espacios y las oportunidades para que la misma no aparezca dentro de este ámbito.

Una de sus limitaciones es que este sistema de medición no permite distinguir explícitamente las pérdidas, la ineficiencia y la mala administración que causó un determinado fraude y/o otra transacción monetaria ilegal que implica la existencia de corrupción vinculada al manejo de infraestructura pública.

Esta forma de medición se encuentra fundamentada por una investigación realizada por varios autores, que han podido detectar que la corrupción genera una reducción en el nivel de inversión, aumenta el gasto público y por consiguiente compromete el crecimiento económico.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> GOLDEN, Miriam; PICCI, Lucio; "Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data", *Economics and Politics*, Vol. 17, ISSN: 0954-1985, Department of Political Science, University of California, Estados Unidos, 2005, p. 37.

<sup>82</sup> TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid; *Corruption, Public Investment and Growth*, *International Monetary Fund*, Fiscal Affairs Department, 1997, p. 4.

También han demostrado empíricamente que los países que poseen altos niveles de corrupción, en general poseen infraestructuras más deterioradas que otros que no viven esta situación.<sup>83</sup>

Para el caso de la presente investigación, esta teoría fue adaptada para que sea funcional al desarrollo de la misma.

En dicha adaptación se han incorporado rubros jurídicos adicionales a los planteados en la teoría original, para que luego puedan ser medidos.

Cabe aclarar que en la teoría de Golden y Picci únicamente se analizaba la disponibilidad o el nivel de infraestructura pública.

En nuestro caso no utilizaremos el rubro del “dinero gastado” como ocurre en la teoría original, y la reemplazaremos por el *nivel de cumplimiento legal*, tanto de la normativa vigente como de las cláusulas de los contratos de concesión y de los instrumentos de vinculación.

Entonces de esta manera hemos diseñado un sistema de medición de mayor complejidad que el de Golden y Picci, ya que le hemos incorporado diversos rubros jurídicos.

A continuación se exhibirán las diferencias existentes entre la teoría original de indicadores de Golden y Picci y su adaptación jurídica.

---

<sup>83</sup> TANZI, Vito; DAVOODI Hamid, *Corruption, Public Investment and Growth*, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 1997, pp. 4 y 5.

## Gráfico N° 12

### Teoría de indicadores de Golden y Picci (versión original)



## Gráfico N° 13

### Teoría de indicadores de Golden y Picci con adaptación jurídica

#### Medición del cumplimiento legal



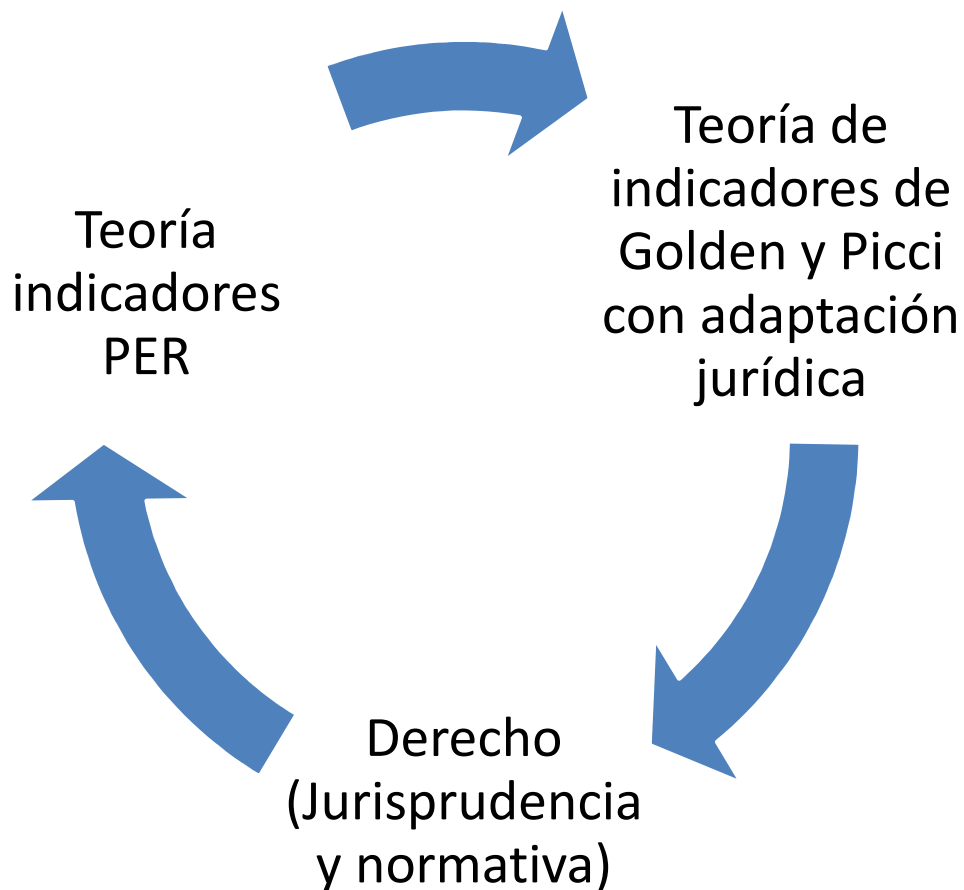
Consideramos que metodológicamente existe una interrelación sistémica entre la teoría de indicadores PER, la adaptación jurídica de la teoría de Golden y Picci (utilizada como sistema de medición) y las fuentes del Derecho que se analizarán más adelante.



Este sistema de medición lo pudimos vincular directamente con el de los indicadores PER (que fue explicado más arriba), porque los posibles escenarios propicios para la existencia de corrupción generan un “Estado” y una “Presión” negativa sobre la calidad del servicio, cuya fundamental “Respuesta” es el Derecho.

**Gráfico N° 14**

**Interrelación entre las dos teorías de indicadores y las fuentes del Derecho**



### c) Teoría de los delitos de cuello blanco

En primer lugar, esta teoría de Edwin Sutherland se encuentra incluida dentro de una clasificación más amplia que es la de las teorías sociológicas en materia de criminalidad y desviación, que son estudiadas por la Sociología del Derecho.

La misma a su vez se ha derivado de la teoría de la “Asociación diferencial” del mismo autor, que considera que los ámbitos familiares y personales son los responsables de transmitir al individuo los valores que serán determinantes para el respeto de las normas.<sup>84</sup>

Los delitos de cuello blanco fueron definidos como “los cometidos por una persona de respetabilidad y status social alto en el curso de su ocupación.”<sup>85</sup> Este autor destacó que los funcionarios públicos poseen mucho poder en su cargo, y que pueden incumplir la norma haciendo abuso de su posición.

También sostuvo que “en los negocios algunas reglas de juego están en contra del cumplimiento normativo, y por eso muchos empresarios no pueden cumplir adecuadamente con las mismas debido a que a veces se ven forzados por sus competidores a violarlas”.<sup>86</sup>

La realidad es que este autor al crear su teoría nunca había pensado en la sustentabilidad, pero hizo especial mención al caso de la administración de los servicios públicos.<sup>87</sup>

Cabe destacar que la medición de la corrupción respecto de los aspectos que puedan surgir de dicha teoría, se realizará utilizando los indicadores legales de *Global Integrity*. Esto tiene su justificación en los siguientes argumentos que se mencionan a continuación:

---

<sup>84</sup> FUCITO, Felipe, *Sociología del Derecho*, Segunda Edición actualizada, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2003, p. 351.

<sup>85</sup> SUTHERLAND, Edwin, *El delito de cuello blanco*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, España, ISBN: 84-7731-332-6, 1999, p. 65.

<sup>86</sup> FUCITO, Felipe, *Sociología del Derecho*, Segunda Edición actualizada, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2003, p. 355.

<sup>87</sup> La obra data del año 1950.

- **El funcionamiento de los organismos de control del servicio de agua:** La teoría de los delitos de cuello blanco centra su ámbito de aplicación en la actividad de los empleados o profesionales que desempeñan su tarea incumpliendo la normativa vigente (por acción u omisión).
  
- **El análisis jurídico de las diferentes ramas del Derecho:** Ambiental, del Consumidor, Penal e Internacional, se justifica en que los empleados o funcionarios encargados del suministro del servicio del agua, deben contar con un marco regulatorio eficiente y coherente como para que no se genere un escenario propicio para la corrupción.
  
- **El derecho de acceso a la información y a la participación pública:** Se analizarán para que se pueda alcanzar un correcto ejercicio de los derechos del usuario y del consumidor, los cuales se encuentran vinculados con el servicio del agua.

#### **d) Sistema de medición de Global Integrity**

*Global Integrity* es un proveedor líder internacional de información que analiza las tendencias de la corrupción y del buen gobierno en los diferentes países del mundo, y es conocido principalmente por su reporte anual sobre integridad nacional (*Global Integrity Report*).

Este informe consiste en una compilación de estudios de casos de países (tanto cualitativos como cuantitativos), preparados por investigadores y académicos.

A diferencia de lo que ocurre con el sistema de indicadores de Golden y Picci, aquí no se va a realizar la medición del cumplimiento legal de ciertos aspectos. Estos innovadores indicadores de integridad evalúan diversas cuestiones normativas e institucionales vinculadas con la apertura, la calidad del gobierno, y con la existencia de mecanismos para prevenir la corrupción en cada país.

Todos estos indicadores están reforzados por un proceso de control de calidad y anclados mediante precisos criterios de evaluación y múltiples referencias.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Fuente: [En línea] [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org), [Consulta: 30 de abril de 2013].

A continuación, la matriz completa de *Global Integrity* consta de veintitrés indicadores divididos en seis categorías, y fue tomada como base para esta investigación:

**1) Organizaciones no gubernamentales, información pública y medios de comunicación:**

- 1.1. Organizaciones no gubernamentales anticorrupción.
- 1.2. Habilidad de los medios de comunicación para denunciar la corrupción.
- 1.3. Solicitudes de información pública.**

**2) Elecciones:**

- 2.1. Votación y formación de partidos políticos.
- 2.2. Integridad de las elecciones.
- 2.3. Transparencia en la financiación de los partidos políticos.

**3) Conflictos de interés del gobierno y balances:**

- 3.1. Conflictos de interés y balances: Poder Ejecutivo.
- 3.2. Conflictos de interés y balances: Poder Legislativo.
- 3.3. Conflictos de interés y balances: Poder Judicial.
- 3.4. Control del proceso presupuestario y transparencia.

**4) Administración pública y profesionalismo:**

- 4.1. Servicio civil: conflictos e intereses, e independencia política.
- 4.2. Protección para denunciantes de hechos de corrupción.
- 4.3. Compras realizadas por el Estado: transparencia y conflictos de interés.
- 4.4. Privatización de la función pública: transparencia, justicia y conflictos de interés.

**5) Supervisión y controles por parte del Estado:**

- 5.1. Defensor del Pueblo de la Nación.

- 5.2. Auditoría General de la Nación.
- 5.3. Impuestos y gravámenes: Justicia y capacidad de contribución.
- 5.4. *Control de empresas públicas.***
- 5.5. *Licencias comerciales y normativa.***

**6) Marco anticorrupción, imparcialidad judicial y aplicación de la ley.**

- 6.1. *Normativa anticorrupción.***
- 6.2. *Agencia anticorrupción o mecanismos equivalentes.***
- 6.3. Independencia judicial, justicia y acceso ciudadanos a la Justicia.
- 6.4. Aplicación de la ley: conflictos de interés y profesionalismo.<sup>89</sup>

Debe destacarse que las categorías y sub categorías de indicadores que se encuentran en negrita y en cursiva son las que fueron seleccionadas.

Esto se debió a la necesidad de limitar la cantidad de indicadores para que sean adecuadamente implementados y desarrollados, y además porque son los que se vinculan de manera más directa con la investigación jurídica.

Se analizará los marcos jurídicos anticorrupción, sobre el acceso a la información pública, protección del ambiente, del consumidor, penal, y sobre las herramientas de control de las empresas públicas, y de los organismos gubernamentales vinculados con la lucha anticorrupción.

Este sistema de indicadores de *Global Integrity* (que cuenta con dos clases de indicadores), ha sido seleccionado como herramienta de medición indirecta de la corrupción de los aspectos mencionados más arriba.

La primera clase son los *legales* y miden la existencia de un marco jurídico tendiente a lograr un adecuado control del servicio del agua, respecto de la efectividad y aplicación de las medidas y herramientas anticorrupción.

Además analiza la cantidad de leyes, reglamentos y/o instituciones existentes en el ámbito seleccionado.

---

<sup>89</sup> Fuente: [En línea] [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org), [Consulta: 27 de marzo de 2013]. Todos los indicadores de las otras categorías que no serán utilizadas en la presente investigación, se encuentran detallados en la página web indicada.

La segunda clase de indicadores son los *prácticos*, que miden la implementación y la aplicación del marco normativo (con las herramientas jurídicas que se dispone), o sea la calidad de la jurisprudencia, las denuncias por incumplimientos legales (si fueron efectivas o no), las encuestas o los índices de percepción de la corrupción, las estadísticas e información.<sup>90</sup>

Su sistema de puntuación es novedoso y aporta ingredientes interesantes para ser utilizados dentro del ámbito del análisis jurídico tradicional.

Para puntuar a los indicadores legales en caso de que sean “positivos”, se les asignará un puntaje de “100”, y en caso de que sean “negativos” el mismo será de “0”.

En el caso de los indicadores prácticos el puntaje se le asignará con un criterio más discrecional (en este caso del investigador), y será el siguiente: 0; 25; 50; 75; o 100, de acuerdo a si es positivo o negativo (en este último caso será “0”).

Este sistema evalúa la existencia de determinadas leyes, instituciones y mecanismos que limitan la discrecionalidad de los funcionarios públicos, y promueven la eficacia, la responsabilidad y el profesionalismo en la gestión de un servicio público, en este caso el del agua.

De esta manera se analiza:

- La efectividad de estos mecanismos.
- El nivel de acceso ciudadano a esos mecanismos.

La diferencia existente entre el puntaje obtenido por los indicadores legales y los prácticos, es considerada como el *espacio* a llenar y nos indica los aspectos faltantes.

---

<sup>90</sup> Fuente: [En línea] [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org), [Consulta: 1 de diciembre de 2012]. Estas guías fueron traducidas por Clara Minaverry, atento a que las versiones originales se encuentran en idioma inglés.

$$\begin{array}{ccc}
 \text{Indicadores legales} & & \\
 - \quad \underline{\hspace{2cm}} & = & \text{Vacío (Gap)} \\
 \text{Indicadores prácticos} & & \\
 & & \swarrow \\
 & & \leftarrow
 \end{array}$$

Esto sugiere:

- La creación o modificación de nuevas instituciones.
- El dictado de nuevas normas.
- El tratamiento de cuestiones vinculadas con el ámbito político (que no serán analizadas en la presente investigación).<sup>91</sup>

Este sistema considera que cuando aparecen *vacíos grandes (gaps)*, estos indicadores estarían sugiriendo que en este ámbito no existe intención de realizar reformas legales, o si la hay las mismas no fueron relevantes y/o efectivas.

También en este caso consideramos que metodológicamente existe una interrelación sistémica entre la teoría de los delitos de cuello blanco, la teoría de los indicadores de *Global Integrity* (utilizado como sistema de medición) y las fuentes del Derecho que se analizarán posteriormente:

---

<sup>91</sup> Fuente: [En línea] [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org), [Consulta: 1 de diciembre de 2012].

Gráfico N° 15

Interrelación entre las teorías y las fuentes de análisis



**La interrelación existente entre los sistemas de indicadores**

El nivel de funcionamiento de los organismos de control del servicio de agua ha sido clasificado como un aspecto central dentro de nuestra investigación. Esto es así porque toda la información medida por los dos sistemas de indicadores indirectos de corrupción, siempre depende del adecuado funcionamiento de estos organismos y de su estructura institucional.



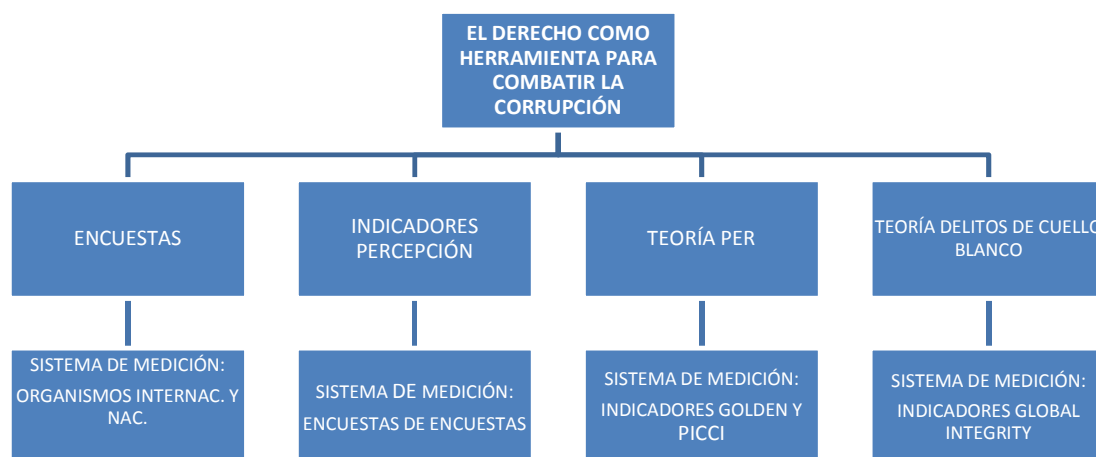
Una de las razones del éxito de la gestión del servicio del agua involucra a diversas áreas o rubros, los cuales deben coordinarse sistémicamente.

Cabe destacar los aspectos más importantes que pueden vincularse con el Derecho, para poder lograr un servicio de agua más sustentable.

A modo de síntesis se acompaña el siguiente mapa conceptual, donde figuran todos los marcos teóricos y los sistemas de medición mencionados más arriba.

**Gráfico N° 16**

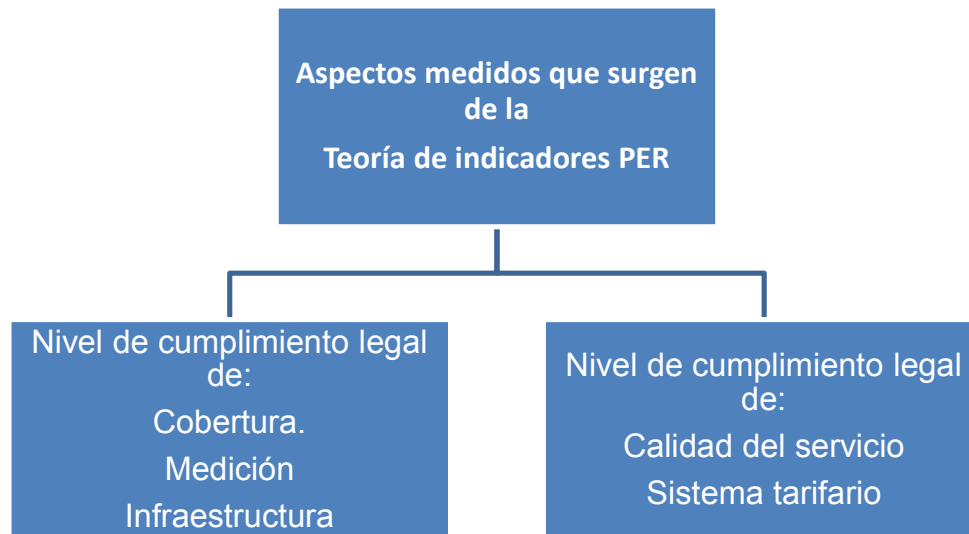
**Mapa conceptual de la construcción metodológica**



A modo de resumen, se describirán las interrelaciones que se proponen entre la teoría de indicadores PER y sus aspectos medidos:

Gráfico N° 17

**Aspectos que surgen de la teoría de indicadores PER**



Estos aspectos fueron divididos en dos grupos por presentar características comunes entre sí, y serán tratadas en capítulos separados.

En primer lugar, los niveles de cobertura, de medición e infraestructura fueron agrupados conjuntamente porque contienen aspectos vinculados con el área técnica (cuestión que ya fue mencionada como característica esencial del servicio).

Pero al medir el nivel de cumplimiento legal de los mismos, nos estamos abocando a contrastarlos con las exigencias legales que surgen del Derecho.

En segundo lugar, la calidad del servicio y del sistema tarifario se encuentran directamente relacionados, ya que para poder cumplir con la normativa vigente necesaria para mantener un adecuado nivel de calidad, se requiere que el sistema tarifario sea sustentable.

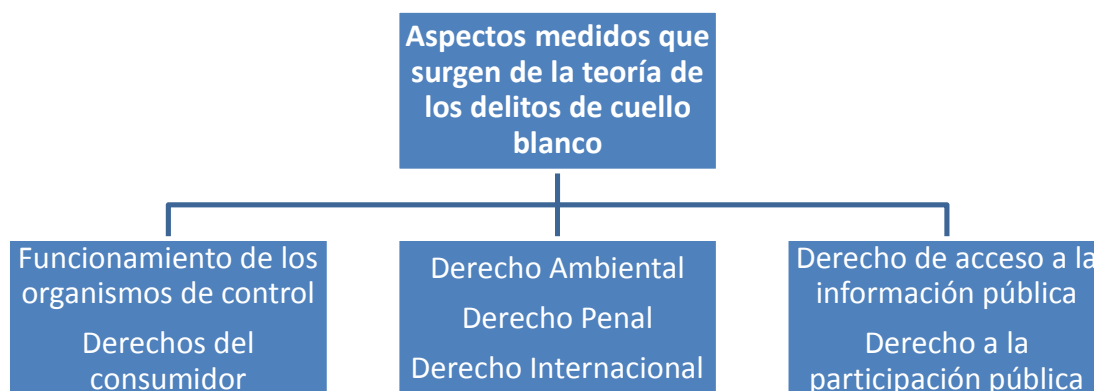
Esto se analizará con mayor profundidad en los capítulos dedicados a dicha temática, pero debe destacarse que la normativa vinculada con el sistema tarifario debe ser justa pero al mismo tiempo permitir que su funcionamiento sea eficiente (social y financieramente).

Los tres aspectos mencionados anteriormente son fundamentales para poder brindar un servicio de buena calidad, que sea sustentable y cuyo costo sea razonable, por lo que los dos grupos también terminan vinculándose entre sí.

A continuación, se describirán las interrelaciones que se han identificado entre la teoría de los delitos de cuello blanco y sus aspectos medidos:

**Gráfico N° 18**

**Aspectos que surgen de la teoría de los delitos de cuello blanco**



En este gráfico se han observado los tres grupos de aspectos que serán analizados en capítulos independientes, ya que los mismos comparten características esenciales.

En primer lugar, el funcionamiento de los organismos de control del servicio del agua se vincula con la calidad y con el goce de sus derechos básicos, por lo que su vinculación con el Derecho del Consumidor es fundamental.

En esta última rama del Derecho se les brindan a los consumidores y usuarios diversas herramientas para poder defenderse y reclamar lo que les corresponde, en relación con uno de los servicios fundamentales para la vida humana.

En segundo lugar, el Derecho Ambiental comparte con el Derecho Penal y el Internacional la finalidad de la protección del medioambiente, por eso han sido agrupados diferenciándose principalmente en el nivel de severidad de sus sanciones.

En tercer lugar, los derechos de acceso a la información y a la participación pública comparten entre sí el objetivo de brindar mayor transparencia a la ciudadanía y en este caso respecto del funcionamiento del servicio del agua.

El sistema de indicadores de Global Integrity posee las herramientas técnicas como para medir estos rubros mencionados arriba, ya que ha diseñado indicadores que se refieren específicamente a estas temáticas.

En este caso no fue necesario que adaptáramos el sistema de indicadores como ha ocurrido con el caso de la teoría de Golden y Picci.

## CAPITULO 6

### CORRUPCIÓN Y DERECHO

*“El Derecho es una práctica floreciente y a pesar de poseer errores, aunque sean fundamentales, no es una broma grotesca. Tiene importancia decir que los jueces deberían hacer cumplir la ley en lugar de ignorarla, que los ciudadanos deben obedecerla salvo en raras ocasiones, que los funcionarios deben actuar de acuerdo con sus disposiciones. Parece obtuso negar todo esto sólo porque a veces disentimos sobre qué es el Derecho en realidad.”*

*Ronald Dworkin*<sup>92</sup>

#### **El fenómeno de la corrupción y su vinculación directa con el Derecho**

Eva Joly<sup>93</sup> definió a la corrupción como un abuso de poder que rompe el contrato social y la igualdad ante la ley, con consecuencias para las generaciones presentes y futuras.

En este sentido, “para que exista un acto de corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia. La noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo. Por esta razón la corrupción puede tener una naturaleza económica, política, jurídica o ética, o participar de estos distintos ámbitos a la vez.”

<sup>94</sup>

Esta es una de las principales justificaciones por las cuales la temática de la corrupción debe ser analizada desde el ámbito jurídico.

Y desde allí hemos seleccionado una definición que complementa a las brindadas por Eva Joly y por Jorge Malem Seña, pero que no define directamente a la

---

<sup>92</sup> DWORKIN, Ronald; *El imperio de la justicia*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1991, p. 43.

<sup>93</sup> Se trata de una jueza francesa de origen noruego (actualmente jubilada) que nació en Oslo el 5 de diciembre de 1943. Desde 2009, es eurodiputada de la circunscripción electoral de Isla de Francia, electa en la lista presentada por Europe Écologie.

<sup>94</sup> MALEM SEÑA, Jorge, *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Editorial Gedisa, ISBN: 84-7432-556-0, Barcelona, España, 2002, P. 33.

corrupción sino que se refiere a algunos de los deberes y comportamientos éticos que deben tener los funcionarios públicos (Ley nacional 25.188 de Ética de la función pública de 1999, artículo 2):

- “a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de gobierno;
- b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana;
- c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular;
- d) No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello;
- e) Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan;
- f) Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados. Abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados.”

Estos lineamientos de conducta también deberían ser aplicadas a los empleados de las empresas privadas proveedoras del servicio de agua, adaptándolos en sus procedimientos formales.

Cabe destacar que en los mismos aparecen cuestionamientos a posibles incumplimientos legales pero también éticos (inciso b), por lo que consideramos que la misma define adecuadamente los dos aspectos fundamentales de la lucha anticorrupción.

Las herramientas de la ciencia del Derecho deben ser utilizadas al máximo, justamente para que existan cada vez menos prácticas corruptas, para combatirlas e imponer medidas efectivas anticorrupción.

## **La corrupción en la gestión del recurso del agua y sus modalidades más frecuentes**

Las prácticas corruptas en el servicio del agua no son hechos nuevos en sí mismos, y han comenzado a ser estudiados exhaustivamente por diversos investigadores de algunos países europeos desde hace algunos años atrás.

Tal es el caso de las actividades de investigación y de formación que realiza el SIWI (*Stockholm International Water Institute*) ubicado en Estocolmo, Suecia.

Sin embargo, es claro que esta situación no es la única causante de la actual y futura crisis en el manejo del recurso del agua, pero sí colabora en la fijación del precio del mismo, y afecta de manera directa en la sociedad (en la división de sus clases sociales) y en el impacto que se produce en el medioambiente en general.

Diversos investigadores afirman que en muchos países en vías de desarrollo se detectaron altos índices de corrupción, en donde el sector del agua ha sido afectado de manera directa.

Claramente, para vincular a las prácticas corruptas con la gestión del agua dulce deben presentarse algunas cuestiones muy específicas.

Es importante aclarar que cuando nos referimos a este tema quedan incluidas todas las etapas y acciones iniciales, intermedias y finales, las cuales permiten lograr como resultado final el suministro de agua potable a una determinada comunidad. Por eso, las actividades y situaciones donde se manifiestan ciertas prácticas corruptas pueden ser de diversa índole.<sup>95</sup>

En primer lugar, se debe destacar la gran competencia que existe sobre el control y la utilización de los recursos de agua dulce, que son escasos o de difícil acceso a nivel mundial.

A esto se le deben sumar otras cuestiones que complican mucho más la situación como es el fenómeno del cambio climático, el crecimiento poblacional, y la situación de la economía mundial.

---

<sup>95</sup> PLUMMER, Janelle, *Making Anti-Corruption approaches work for the poor*, Stockholm International Water Institute (SIWI), Report N° 2, 2007, p. 3.

Otro punto importante es que en muchos casos existen acuerdos institucionales disfuncionales, en donde se pacta el manejo de los recursos hídricos pertenecientes a varios países, por lo que resulta complicado realizar un control exhaustivo debido a la diferencia de normativa y de políticas existentes entre las partes involucradas.

Algunas prácticas corruptas son más claras y evidentes que otras, pero básicamente estas situaciones ocurren cuando las administraciones públicas son ineficientes y/o débiles, por lo que un grupo de personas perciben altos beneficios económicos en detrimento de la disponibilidad del recurso del agua dulce por parte de otros.

Consideramos que siempre que exista ineficiencia en un sector, esto va a perjudicar directa o indirectamente a otro grupo, en este caso provoca la imposibilidad de acceso en óptimas condiciones al recurso del agua.

Algunos organismos como UNDP afirman que actualmente el fenómeno de la corrupción en el manejo del recurso del agua aparece con mucha frecuencia en ciertas regiones del mundo, especialmente al momento de elegirse los lugares de extracción del recurso.

Teóricamente, dicho proceso debería realizarse de manera transparente y con la participación y colaboración de la comunidad local. Sin embargo, en la realidad no siempre los lugares desde donde se extraerá el agua se fijan con anterioridad, lo cual en algunos casos perjudica a las personas más pobres que no tienen acceso a dicho recurso.<sup>96</sup>

En esta actividad siempre se insiste en la intervención de las mujeres puesto que su papel es primordial como proveedora, consumidora y conservadora del agua.

También puede existir corrupción en el momento de confeccionarse los mapas que determinarán los futuros usuarios del recurso. De ahí la importancia de la contribución tanto del gobierno local como de los vecinos para poder evitar prácticas desleales.

Algunos investigadores afirman que las formas más frecuentes de corrupción son las siguientes:

---

<sup>96</sup> UNITED NATION DEVELOPMENT PROGRAMME, *Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas*, 2011, p. 21.



- Falsificación de valores en la lectura del contador de agua.
- Malversación del recurso y de sus utilidades para la reventa.
- Sobre pago realizado a proveedores.
- Favoritismo en la ubicación de oficinas públicas dedicadas a la gestión del recurso.
- Pago de dádivas a funcionarios públicos y/o a empresas.<sup>97</sup>

La contaminación irresponsable del agua por parte de las industrias y el incumplimiento de la normativa ambiental vigente, son diferentes manifestaciones del fenómeno de la corrupción al no hacerse cargo del costo ambiental frente a un determinado Estado y principalmente frente al mundo.

El Informe sobre lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), consideró que “los siguientes factores habitualmente predisponen a la corrupción en este ámbito, y los ordenó en orden de importancia:

- Bajos salarios a los empleados (25%).
- Influencia social (22%).
- Codicia (8%).
- Debilidad en el sistema de control para detectar actos corruptos (6%).
- Políticas anticorrupción débiles (3%).”<sup>98</sup>

Los dos últimos aspectos se vinculan directamente con el ámbito jurídico, y serán analizados más adelante en profundidad.

Otra clasificación<sup>99</sup> de las modalidades más frecuentes de corrupción es la que describiremos a continuación:

<sup>97</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL; *Informe global de la corrupción 2008. Corrupción en el sector del agua*, ISBN: 978-3-935711-08-1, 2008, p. 8.

<sup>98</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas*, Nueva York, 2011, p. 77.

### **a) La corrupción cotidiana**

Esta implica ampliar considerablemente el ámbito que se planteó inicialmente respecto del concepto de corrupción mencionado anteriormente, ya que involucra a cualquier acto cometido por las personas en su rutina diaria y no solamente en sus ocupaciones laborales.

Esta modalidad se vincula con la disminución de la calidad del servicio que recibe el usuario, que habitualmente pasa más desapercibida, pero que también resulta estar encuadrada dentro de lo que es corrupción por incumplimiento legal.

Esto ocurre porque en general no son consideradas como actividades corruptas, porque se cree que su impacto es mínimo o que no es relevante, y que por eso no es moralmente reprochable.

Muchas veces por falta de conocimiento de los derechos y obligaciones involucrados, no se realizan reclamos en ciertos ámbitos de la sociedad, los cuales correspondería que se cumplan a pesar de no implicar costos económicos muy altos. Uno de los ejemplos más conocidos son los incumplimientos o mala atención en los reclamos de atención al cliente, por fallas registradas en el servicio de agua.

### **b) La corrupción nacional e internacional**

Recientemente se han iniciado investigaciones en relación con el estudio de los actos de corrupción que se realizan en el ámbito interno de cada país, ya que las mismas también pueden ser realizadas por terceros países que tienen influencia en los primeros.

Por eso *Transparency International* elaboró un “índice de fuentes de sobornos”, donde no se publica qué empresas son las corruptas pero sí en qué países impactan (o sea qué países son exportadores de corrupción).<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Elaboración propia, 2012.

<sup>100</sup> Más información: [En línea] [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es), [Consulta: 20 de mayo de 2013].

### c) La corrupción amplia o generalizada

Tal como se desprende de la categoría anterior, aquí también se tratarán cuestiones vinculadas con un concepto de corrupción más amplio que el utilizado habitualmente por la población en general.

En especial, se lo vincula con el Derecho, su eficacia, su aplicación o no aplicación, entre otros aspectos. Todas estas cuestiones siempre tienden a relacionarse con los conceptos de *Derecho*, *Justicia* y *Moral*, que muchas veces no son tenidos en cuenta por toda la sociedad o simplemente son olvidados.

### d) La corrupción legal

Es importante destacar que este concepto es nuevo, y complementará al eje central de la presente investigación, debido a que tomamos al Derecho como aporte fundamental en la lucha contra la corrupción.

Esta fue definida como “la que está permitida por las leyes, o por los vacíos legales, o por las interpretaciones hábiles de la normativa, o porque la ley es demasiado rigurosa y hay que enmascarar su incumplimiento. Estas situaciones producen un deterioro sistémico.”<sup>101</sup>

En primer lugar es necesario manifestar que dentro del análisis que se realizará sobre la corrupción, la detección de la misma se centrará en que ella aparece cuando existe un incumplimiento a una norma, un contrato, un acuerdo, a un valor moral, una violación a la ética pública, entre otros.

Algunos autores afirman que “la sociedad recibe este impacto en el debilitamiento de las dimensiones de la ciudadanía (política, social, económica, cultural y ambiental). Es decir que la corrupción produce víctimas y acarrea un costo social.”<sup>102</sup>

El Estado como ente que tiene la obligación de proteger los derechos de sus ciudadanos, también actúa corruptamente cuando no es eficaz, cuando posee

---

<sup>101</sup> [En línea] <http://contencioso.es/2011/10/14/corrupcion-legal-se-llama-el-juego>, [Consulta: 1 de diciembre de 2012].

<sup>102</sup> BISCAY, Pedro Martín, “Corrupción y criminalidad económica. Enfoques y problemas sociológicos para el Estado y la democracia”, *Revista de Ciencias Sociales Delito y Sociedad*, N° 26, Buenos Aires, Argentina, 2008, pp. 77 y 78.

determinada información pero no actúa (es cómplice), o cuando no sabe, ya que está a su cargo el deber de contralor a través de sus diferentes organismos.

En este caso, este contralor debe ser realizado al momento de implementarse las firmas de contratos de concesión y de los acuerdos de vinculación para obtener las concesiones de servicios públicos.

Otro de los aspectos destacados por la Sociología Jurídica y que podrían aplicarse aquí, es la traba burocrática que muchas veces nos encontramos cuando intentamos acceder al ejercicio de nuestros derechos básicos.

Fucito se refirió a esta situación destacando que en muchas oportunidades “es necesario ser un iniciado para acceder al lenguaje común, a la lógica particular burocrática, y a los pasos que ella implica. Además, la insistencia en la despersonalización de las relaciones muestra que la burocracia choca con otras exigencias normativas.”<sup>103</sup>

## **Estudio de casos regionales**

### **a) Argentina**

Resulta importante mencionar el caso del Acuífero Puelche ubicado en las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, que posee un tamaño de cuarenta kilómetros cúbicos y que contiene aproximadamente trescientos trillones de litros de agua.

De esta manera es considerado uno de los acuíferos más importantes de la región, debido a la cantidad y a la calidad de su recurso, ya que es similar al agua mineralizada.

Desde la década de los ochenta este acuífero está siendo explotado de manera intensiva, causando disminuciones en su cantidad y en su calidad. Esto último se produce como consecuencia de una continua contaminación subterránea, realizada por personas que no poseen servicios sanitarios y que realizan sus propios pozos de manera no reglamentada.

---

<sup>103</sup> FUCITO, Felipe, *Sociología del Derecho*, Editorial Universidad, 2ª edición, ISBN: 950-679-330-1, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 457.

Esta importante fuente de agua potable es contaminada por el arrastre de residuos depositados en las calles, que van a los desagües y que finalmente terminan allí.

De esta manera, diversos estudios han determinado la existencia de bacterias y de alta cantidad de nitratos (que exceden lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud en más de 50 mililitros en un litro) en el acuífero, debido a las filtraciones detectadas en los caños de los servicios sanitarios comunes y de los pozos no reglamentados.

Esto se ha producido en áreas donde no existe infraestructura ni se han realizado inversiones para proveer el servicio público de agua.

En contraste y también en Argentina desde el año 2005, *Transparency International* colaboró en la firma de un acuerdo sectorial de transparencia, en donde participaron empresas dedicadas a la fabricación de tubos para el transporte de agua y para desagües.

Las mismas acordaron firmar una Declaración de Adhesión a los Principios empresariales para la transparencia, y comprometerse con una determinada política general de transparencia para hacerla efectiva en el interior de sus empresas, dentro de sus organizaciones y en sus relaciones comerciales con el Estado.

En el mismo decidieron comprometerse con los siguientes lineamientos alrededor de cada una de las formas de corrupción contenidas en los Principios empresariales para contrarrestar el soborno:

- Licitaciones transparentes:
- Se comprometieron a combatir la corrupción en todas sus formas, incluyendo las distintas modalidades de soborno.
- Se prohibió realizar contribuciones políticas.
- Actuar para que las relaciones con los intermediarios de ventas sean claras, transparentes y leales.
- Promover la lucha contra la evasión impositiva.
- Establecer de controles internos y auditorías.
- Incluir procesos de capacitación.
- Comunicar interna y externamente: Las empresas deberán incluir la política anticorrupción en sus códigos de gestión interna, y divulgarla a través de sus instrumentos de comunicación.

Además, poseen un sistema de sanciones por incumplimiento del acuerdo basado en tres niveles:

- Primer nivel: Notificación a todos los firmantes del acuerdo sobre el incumplimiento cometido por algún representante de la empresa.
- Segundo nivel: Suspensión (por un tiempo determinado) del uso de distintivos que identifican a las empresas firmantes de los Principios empresariales para la transparencia.
- Tercer nivel: Expulsión de la persona jurídica del acuerdo.<sup>104</sup>

Este marco legal resulta interesante para que sea aplicado a otros casos en nuestro país, ya que en el mismo aparecen incluidos los puntos fundamentales para la implementación de un servicio público más transparente.

## **b) Colombia**

En el año 2000 los proveedores de tuberías de agua de Colombia enfrentaron graves faltas de transparencia en su entorno de negocios, particularmente en relación con las contrataciones del sector público. Esto dio lugar a una creciente desconfianza, así como a la pérdida de fondos públicos debido al incremento del precio de los productos debido a la corrupción, en paralelo a un deterioro de la calidad de los servicios públicos.

En el año 2005 se firmó entre todos los fabricantes de tuberías de agua que participaban en licitaciones públicas y el gobierno, un acuerdo sectorial anticorrupción.

El acuerdo se concretó después de algunas negociaciones, en las cuales las compañías determinaron las causas de la corrupción propias, y definieron los motivos que las llevaron a participar en el acuerdo e identificaron los principales riesgos de corrupción a los que estaban expuestas.

Los contratistas de menor envergadura que no podían pagar sobornos y que conocían en profundidad cuáles eran los puntos de riesgo en el proceso de contratación, asumieron un papel sumamente activo en la iniciativa para fijar garantías.

---

<sup>104</sup> Fuente: [En línea] [www.transparency.org](http://www.transparency.org), [Consulta 1 de Julio de 2012].

En concreto, se definieron las medidas de prevención y control, establecieron un sistema de seguimiento para verificar el cumplimiento del acuerdo, así como un sistema de penalización para casos de incumplimiento.

En el acuerdo, las compañías se comprometieron a adoptar una política clara contra el soborno, que funcionara como guía para sus relaciones de negocios. Establecieron pautas respecto a la prohibición de las diferentes formas de soborno y, asimismo, acordaron pautas específicas acerca de la política de precios, la distribución, y los esquemas de venta y contrataciones más transparentes.<sup>105</sup>

En el mismo se llevó a cabo una operación entre el Estado y una empresa del sector privado, en donde intervino un tercer actor (*Transparency International*) que colaboró para coordinar la firma de un contrato de concesión de servicios de suministro de agua.

Una de las herramientas que con más frecuencia utiliza *Transparency International* en estos casos es la firma de Pactos de Integridad, en donde los actores se comprometen a no realizar prácticas corruptas durante los procesos de licitación y/o en la implementación del contrato de concesión del servicio de agua.<sup>106</sup>

El resultado obtenido en el caso de este país fue altamente exitoso, ya que se redujeron los niveles de corrupción en estas transacciones comerciales, que afectan de manera directa a la calidad del servicio de agua.

A través de los mismos se pudieran generar mayores niveles de confianza en el mercado, fomentándose de esta manera su crecimiento.

Esto genera el interrogante sobre si esta modalidad podría ser regulada por el Derecho, y de esta forma ser vinculante.

---

<sup>105</sup> Más información en\_ [En línea] [www.transparency.org](http://www.transparency.org), [Consulta: 20/08/2013].

<sup>106</sup> GENTES, Ingo; INDIJ y Damián; LAXÉN, Jenni; “Transparencia e integridad en la gestión del agua - estrategias para la incidencia”, *Water Integrity Network*, [En línea] [http://www.waterintegritynetwork.net/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=98&cf\\_id=61](http://www.waterintegritynetwork.net/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=98&cf_id=61), [Consulta: 26 de febrero de 2013].

### c) **Bolivia**

Uno de los casos más renombrados en relación al fenómeno de la privatización del servicio del agua, fue el de la ciudad de Cochabamba en el año 2000. Miles de personas se manifestaron protestando en las calles debido a que, como consecuencia de la privatización del servicio de agua potable, el costo del mismo se incrementó en un 35%.

A raíz de estos reclamos se llevó al país casi al estado de sitio, y se sentó un importante precedente a nivel regional en relación a dicha temática.

Es importante mencionar que existen diversas opiniones en relación con la privatización del servicio de agua potable.

Los primeros consideran que se debe someter a este recurso a las leyes del mercado, y que con esta recaudación de dinero se podrían realizar más inversiones para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un servicio de mejor calidad.

Los segundos consideran que la privatización de los servicios no asegura que la población pueda gozar de este derecho y que no se produzcan prácticas corruptas, y apoyan la postura de lo que ocurrió en Cochabamba.

Al analizar por ejemplo el caso de Colombia en donde intervino *Transparency International*, podemos afirmar que es posible disminuir la corrupción, lo cual resulta ser muy importante porque repercutirá positivamente en la calidad del servicio de agua.

### **Análisis comparativo de la normativa anticorrupción en los casos regionales analizados**

En el presente apartado se han seleccionado algunos casos de derecho comparado, para poder realizar un análisis comparativo y un aporte para la actual situación normativa de Argentina.

De todas formas cada caso presenta características especiales que deben ser analizadas individualmente, pero lo interesante es que diversos aspectos podrían ser extrapolados y aplicados (previa adaptación) a la realidad legislativa local.



## a) **Bolivia**

Este país posee una norma denominada “ley de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas”, que fue dictada en el año 2010.

<sup>107</sup>

En primer lugar el vocablo “fortuna” seguramente no fue elegido al azar, y tiene la intención que su significado sea entendido por todos los ciudadanos (más allá de su instrucción).

Por eso es un vocablo de uso coloquial y además se trata de un caso de vaguedad, porque no se define qué es una fortuna y además los parámetros para determinar esto pueden variar de acuerdo a la persona que lo interpreta.

Su objetivo principal es el de establecer mecanismos y procedimientos en el marco de la Constitución Política del Estado, leyes, tratados y convenciones internacionales, destinados a prevenir, investigar, procesar y sancionar actos de corrupción.

El espíritu de esta ley es el de plasmar en la práctica los lineamientos anticorrupción vigentes, brindando herramientas procesales.

La selección de los destinatarios de la ley es muy amplia e innovadora, por lo que desde el ámbito jurídico puede generar algunos cuestionamientos.

En este sentido, está destinada a los siguientes actores que cometieron actos de corrupción:

- Funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.
- Ex funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.
- Personas físicas o jurídicas.
- Representantes legales de personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Es importante destacar que se incluye tanto a los ciudadanos nacionales como extranjeros, no limitando dicha responsabilidad a la normativa existente en el país de su nacionalidad (como ocurre en el caso de otros instrumentos internacionales anticorrupción que analizaremos más adelante).

---

<sup>107</sup>

Se trata de la ley 4 del 31 de Marzo de 2010.

El objeto de la misma son los actos considerados corruptos que comprometan o afecten recursos del Estado.

Y el objetivo final resulta ser muy ambicioso porque se dirige no solamente a castigar a los responsables de actos de corrupción, sino también a recuperar el patrimonio afectado del Estado a través de los órganos jurisdiccionales competentes.

En su artículo 2 define de manera muy acertada al fenómeno de la corrupción:

“Es el requerimiento o la aceptación, el ofrecimiento u otorgamiento directo o indirecto, de un servidor público, de una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la acción u omisión de cualquier acto que afecte a los intereses del Estado.”

También posee una finalidad preventiva que es la de acabar con la impunidad en hechos de corrupción e implementar una “efectiva” lucha contra la misma, la recuperación y la protección del patrimonio del Estado, con la participación activa de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil.

Respecto del término “efectiva”, no se ha definido ni queda claro cuál es su sentido siendo un caso de vaguedad. Su definición quedaría a criterio de cada persona en relación a lo que considera que puede llegar a servir o no para luchar contra la corrupción.

Además, crea el Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito y Legitimación de Ganancias Ilícitas, que está integrado por diversos representantes de la sociedad civil:

- a) Ministerio de Transparencia Institucional y lucha contra la corrupción.
- b) Ministerio de Gobierno.
- c) Ministerio Público.
- d) Contraloría General del Estado.
- e) Unidad de Investigaciones Financieras.
- f) Procuraduría General del Estado.
- g) Representantes de la sociedad civil organizada.

Uno de los posibles cuestionamientos respecto de estos actores es que no se incluyen a representantes del ámbito científico y académico, que podrían aportar su conocimiento realizando tareas para este organismo.

Las atribuciones del Consejo Nacional de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito y legitimación de ganancias ilícitas son las siguientes:

- “1. Proponer, supervisar y fiscalizar las políticas públicas, orientadas a prevenir y sancionar actos de corrupción, para proteger y recuperar el patrimonio del Estado.
2. Aprobar el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, elaborado por el Ministerio del ramo responsable de esas funciones.
3. Evaluar la ejecución del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.
4. Relacionarse con los gobiernos autónomos en lo relativo a sus atribuciones, conforme a la normativa establecida por la Ley Marco de Autonomías.”

Otro de los aspectos fundamentales que aparecen en dicha normativa es que el “control social” será ejercido para prevenir y luchar contra la corrupción, complementándose con el control estatal (y fortaleciendo el mismo).

Además se establece que podrán participar del control social todos los actores sociales, de manera individual y/o colectiva, se les otorga un lugar prioritario en la ley y se describen sus derechos de manera enunciativa (no taxativa):

- “a) Identificar y denunciar hechos de corrupción ante las autoridades competentes.
- b) Identificar y denunciar la falta de transparencia ante las autoridades competentes.
- c) Coadyuvar en los procesos administrativos y judiciales, por hechos y delitos de corrupción”.

También se crearon Tribunales y Juzgados Anticorrupción, con competencia para conocer y resolver procesos penales en materia de corrupción y delitos vinculados.

Esto tiene mucha importancia, ya que estos tribunales tendrán personal especializado y únicamente dedicado a las causas relacionadas con la lucha contra la corrupción.

Además se establece que la policía boliviana contará con investigadores especializados en asuntos anticorrupción, dentro de una División de Lucha Contra la

Corrupción, manifestándose una favorable inversión en recursos humanos y en capacitación de empleados.

También se crea el Sistema Integrado de Información Anticorrupción y de Recuperación de Bienes del Estado (SIIARBE), a cargo del Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción.

El mismo tiene por objeto la centralización e intercambio de información de las entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción, para diseñar y aplicar políticas y estrategias preventivas, represivas y sancionatorias, además del seguimiento y monitoreo de procesos en el ámbito de la lucha contra la corrupción.

El SIIARBE tiene dentro de sus atribuciones la verificación de oficio de las declaraciones juradas de bienes y rentas de aquellos servidores públicos clasificados de acuerdo a indicadores, parámetros y criterios definidos por las entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción.

Uno de los aspectos cuestionados aquí es que en el texto normativo se prevé que un decreto deberá establecer sus alcances, organización interna, atribuciones y procedimientos a ser aplicados, por lo que la real implementación del derecho queda sujeta a la reglamentación de la ley.

También se crearon los siguientes tipos penales que eran inexistentes:

- “1) Uso indebido de bienes y servicios públicos.
- 2) Enriquecimiento ilícito.
- 3) Enriquecimiento ilícito de particulares con afectación al Estado.
- 4) Favorecimiento al enriquecimiento ilícito.
- 5) Cohecho activo transnacional.
- 6) Cohecho pasivo transnacional.
- 7) Obstrucción de la justicia.
- 8) Falsedad en la declaración jurada de bienes y rentas.”<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> En la normativa argentina, cabe destacar que estos tipos penales ya existían salvo el caso de cohecho activo y pasivo transnacional.

A su vez se le otorga al Estado la posibilidad de solicitar a las autoridades extranjeras la cooperación necesaria y efectiva para recuperar bienes y activos sustraídos por funcionarios y ex funcionarios públicos, objeto o producto de delitos de corrupción y delitos vinculados que se encuentren fuera del país.

La retroactividad del delito que es contemplada en esta norma, implica una contradicción legal en relación con algunos derechos internacionales reconocidos por el país y por su propia normativa interna.

Un acto es retroactivo cuando obra sobre el tiempo pasado, por lo tanto regirá situaciones existentes con anterioridad a su vigencia.

Además, se considera que “una ley es retroactiva cuando destruye o restringe derechos adquiridos al amparo de otra ley anterior.”<sup>109</sup>

Esto se aplica excepcionalmente a algunos casos especiales que lo requieran, pero al aplicarlo al caso de los actos considerados corruptos se les está otorgando una alta jerarquía, que podría ser cuestionada desde el ámbito jurídico.

La misma se vincula con “el respeto de la seguridad jurídica y de las garantías individuales que se verían afectadas si el sujeto pudiera ser sancionado por una ley que no pudo tener en cuenta en el momento de la realización del hecho.”<sup>110</sup>

En la ley anticorrupción boliviana no se tiene en cuenta este principio legal fundamental, ya que se le otorgó prioridad a la lucha de los actos de corrupción sin que exista prescripción de dichos delitos.

Un aspecto controversial es que en dicha norma se permite la confiscación de bienes cuando el juez lo decida (o sea sin ninguna compensación), pasando los mismos directamente al poder del Estado. Esto está prohibido por el artículo 17 de la Constitución Nacional de Argentina, por lo que este precepto no podría aplicarse en nuestro ámbito local.

---

<sup>109</sup> GARCÍA SAAVEDRA, José David, “Aplicación retroactiva de la ley penal”, [En línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2114/34.pdf>, [Consulta: 3 de abril de 2013], p. 2.

<sup>110</sup> GARCÍA SAAVEDRA, José David, “Aplicación retroactiva de la ley penal”, [En línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2114/34.pdf>, [Consulta: 3 de abril de 2013], p. 2.

Otro de los puntos que podría ser cuestionado en dicha norma es si a través de los aspectos analizados más arriba, se estaría respetando o no la “presunción de inocencia” de la que goza todo ciudadano nacional y extranjero.

Luzón Cuesta, citado por Raúl Cárdenas Rioseco señaló que “la presunción de inocencia es un derecho subjetivo público, que se ha elevado a la categoría de derecho humano fundamental que posee su eficacia en un doble plano: por una parte, opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos; por otro lado, el referido derecho opera fundamentalmente en el campo procesal, con influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba.”<sup>111</sup>

Por todo lo analizado, el espíritu de la ley es jerarquizar la lucha anticorrupción, y relegar otros principios fundamentales de derechos.

## **b) Colombia**

El caso de Colombia resulta ser también muy interesante, ya que en 2011 ha dictado una norma anticorrupción denominada “Estatuto Anticorrupción 1474”, en donde se hace especial énfasis en el endurecimiento de las penas frente a la comisión de actos de corrupción.

El objetivo de la misma es fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, y la efectividad del control de la gestión pública.

Los cinco elementos básicos de la estrategia frente a la corrupción son los siguientes:

- “1) Aplicación efectiva de las normas.
- 2) Actuación preventiva.
- 3) Colaboración ciudadana.
- 4) Cultura de la legalidad.
- 5) Coordinación de los esfuerzos.”

---

<sup>111</sup> RAÑA ARANA, Walter, “Principio de presunción de inocencia”, [En línea] [www.tribunalconstitucional.gob.bo/descargas/articulos/PPI\\_WRA.pdf](http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/descargas/articulos/PPI_WRA.pdf), [Consulta: 3 de abril de 2013], p. 4.

En los puntos 3, 4, y 5 se incorpora la intención de incluir a la participación civil como fundamental en la estrategia de la normativa (al igual que ocurrió con Bolivia).

En la norma se establece la inhabilidad para contratar con el Estado, cuando la persona física o jurídica haya sido declarada responsable por la comisión de delitos contra la Administración Pública, y también cuando se trate de personas que financiaron campañas políticas.

Uno de los cuestionamientos es que se deja de lado a las causas que se encuentran en trámite, por lo que de esta manera se las estaría favoreciendo.

Además, se prohíbe que los ex funcionarios públicos presten servicios, asesorías o apoyo, o ser contratados en “asuntos” relacionados con las funciones que tenían a su cargo.

Tampoco se permite que ex empleados públicos puedan contratar directa o indirectamente con el Estado, por un término de dos años contados desde su retiro, cuando el objeto del contrato tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios.

El plazo de dos años es escaso, considerando que los empleados podrían continuar en contacto durante este tiempo, y además los términos “objeto” y “asuntos” son dos casos de vaguedad donde no se definieron los términos.

Además, se elimina el secreto profesional respecto de los actos de corrupción, lo cual se encuentra prohibido dentro del ejercicio de las profesiones, y además resulta ser un derecho humano básico de todo ciudadano.

A través de esta norma se crea el “Sistema Preventivo de Prácticas Riesgosas Financieras y de Atención en Salud” del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, que permite la identificación, el registro y el seguimiento de conductas que pongan en riesgo los recursos del sector, resultando interesante unir estos ámbitos (salud, seguridad social y prácticas financieras).

También incorpora al delito de corrupción privada y se establece una nueva figura delictiva denominada “Administración desleal”, respecto de empresas privadas. Este último aspecto resulta ser trascendental porque se han incluido como destinatarias de esta normativa a las personas privadas, aspecto que no ocurre habitualmente en otras normativas similares (como es el caso de la Bolivia).

Asimismo, se penaliza con mayor rigor conductas como el uso indebido de información privilegiada, la especulación con medicinas y dispositivos médicos, la evasión fiscal, el peculado por aplicación oficial y el peculado culposo frente a los recursos de la seguridad social (los cuales no fueron diferenciadas de esta manera en la normativa argentina).

Se agravan las penas para el enriquecimiento ilícito, el soborno transnacional y el soborno en actuación penal, respecto de las que hoy consagra su Código Penal.

Se crea la Comisión Nacional para la Moralización, bajo la dirección del Presidente de la República. En cada departamento, además, se instala una Comisión Regional de Moralización encargada de poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional y de coordinar las respectivas acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción.

A lo largo de la norma se pudo captar un espíritu tendiente a la modificación de conductas corruptas, a través de la educación y del cambio cultural (más allá del castigo e imposición de sanciones legales).

### **Argentina y la normativa anticorrupción**

Actualmente, Argentina no dispone de una ley específica anticorrupción, por lo que en principio partimos en desventaja en relación con los otros dos países analizados.

La Oficina Anticorrupción cuyo ámbito de investigación es únicamente el nacional, aplica la Ley 25.188 sobre ética pública de 1999 cuyo objetivo fundamental no es la lucha contra la corrupción, sino fijar las pautas de comportamiento y las obligaciones que les corresponden a los funcionarios públicos.

No contamos con una definición local sobre lo que es y no es corrupción, sino que únicamente podemos tomarla de los instrumentos internacionales que Argentina ha internalizado a su ordenamiento interno (que serán analizados más adelante).

Las normas anticorrupción de Bolivia y de Colombia crearon organismos y tribunales altamente especializados, a los fines de la resolución de dichas problemáticas garantizando así un equitativo nivel de justicia.

Podemos destacar que la tendencia legislativa de la región de América del Sur se orienta hacia lograr la intensificación de la lucha contra la corrupción.



En algunos de los países analizados (como es el caso de Colombia) ya se contaba con normas anticorrupción, pero como consideraron que hasta el momento no habían logrado resultados totalmente positivos, recientemente han retomado esta lucha y han dictado nuevas normas conteniendo cláusulas más rigurosas.

En el caso de Argentina la situación todavía es más compleja, ya que el Capítulo VIII de la Ley 25.188 de ética en el ejercicio de la función pública de 1999, se establece la creación de una “Comisión Nacional de Ética Pública”.

La finalidad principal de la misma es la de funcionar como un órgano independiente y de actuar con autonomía funcional, para el cumplimiento de dicha ley. Sin embargo la misma nunca fue puesta en funcionamiento, por lo que los funcionarios públicos nacionales no son controlados por este medio.

Resultaría interesante poder tomar en cuenta todos los elementos aportados por la normativa de Colombia y Bolivia, para que se propongan lineamientos generales para un proyecto de ley de estas características.

Uno de los aspectos fundamentales de ambos países fue que crearon sistemas más eficientes y especializados en la gestión de información, vinculados a prácticas anticorrupción.

Se ha realizado una significativa inversión en capacitación y educación del personal en la temática anticorrupción, y también en aspectos tecnológicos al igual que se ha invertido notablemente en la creación de nuevas estructuras administrativas y judiciales.

## CAPÍTULO 7

### EL FUNDAMENTAL APOORTE DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

*“La corrupción o incumplimiento se relaciona directamente con el rechazo a la aplicación de las normas vigentes, de los contratos y de la jurisprudencia relevante.”*

*Eduardo Barbarosch*

#### **El Derecho Internacional y la lucha contra la corrupción**

Argentina ha suscripto diversas convenciones dentro del ámbito del Derecho Internacional, cuya intención es combatir la corrupción y que son directamente aplicables al servicio del agua.

La Oficina Anticorrupción (a partir del dictado del Decreto 466/07 que aprobó la estructura organizativa de dicho organismo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), es la autoridad responsable de realizar el seguimiento respecto del cumplimiento de las convenciones internacionales anticorrupción ratificadas por la República Argentina.<sup>112</sup>

A continuación realizaremos un análisis de los principales instrumentos internacionales vinculados con la lucha contra la corrupción.

#### **Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción**

En primer lugar, se debe mencionar a la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (CNUCC), que fue adoptada el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, y que entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005.

---

<sup>112</sup> Fuente: [En línea] [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org), [Consulta: 13 de marzo de 2013].

Argentina fue uno de los países firmantes de la CNUCC, y su ratificación se produjo mediante la aprobación de la Ley nacional 26.097 (publicada en el Boletín Oficial el 9 de junio de 2006). De este modo, Argentina además de reconocer la existencia de esta convención en el ámbito internacional, la incorporó a su sistema normativo interno.

La finalidad de este instrumento es la de prevenir y combatir las prácticas corruptas, pero de manera más “eficaz” y “solidaria” que lo que lo hace individualmente cada gobierno. Aquí no se define el término “eficaz”, detectándose un caso de vaguedad. Consideramos que cuando se utiliza el vocablo “solidaria” se está haciendo alusión al espíritu de este instrumento, el cual se vincula con el “Principio de cooperación para el desarrollo”.

Dubois sostuvo que “la cooperación al desarrollo se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos, por lo que es preciso conocer su evolución para comprender su significado en cada momento.”<sup>113</sup>

Además fija como principio la obligación por parte de todos los Estados de rendir cuentas respecto de la gestión de sus bienes públicos.

En el Preámbulo se establece que los problemas de corrupción socavaban las instituciones, comprometían el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.

Aquí aparecen justificados los aspectos claves a través de los cuales abordamos la problemática de la corrupción. Uno de éstos es la rama del Derecho Ambiental (cuyo principio fundamental es el Desarrollo Sostenible), y a través del análisis del funcionamiento de los organismos de control del servicio del agua y de su normativa.

Este convenio está estructurado en cinco aspectos principales que se encuentran divididos en los siguientes capítulos:

- Medidas preventivas.
- Penalización y aplicación de la ley.
- Cooperación internacional.

---

<sup>113</sup> DUBOIS, Alfonso, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, [En línea] [www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44](http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44), [Consulta: 20 de abril de 2013].

- Recuperación de activos (que es novedoso si se lo compara con el contenido de los otros instrumentos anticorrupción).
- Asistencia técnica e intercambio de información.

Las medidas preventivas abarcan a la penalización y a la aplicación de la ley y de la asistencia técnica e intercambio de información.

Su adecuado funcionamiento es fundamental para la lucha contra la corrupción, y no ha sido contemplado por la normativa vigente.

Sin embargo, como consecuencia de dicha incorporación se aclaró que ningún Estado puede intervenir en el territorio de otro, siendo que esas potestades están únicamente reservadas a sus autoridades nacionales.

Con esto se deja en claro que los países que sean parte de la Convención no deben temer posibles intromisiones de terceros, ya que deben respetarse los principios de igualdad soberana e integridad territorial.

Es interesante destacar que los principios que aparecen mencionados en dicho instrumento son: garantizar la transparencia, la eficiencia, la equidad, brindar una adecuada formación a los funcionarios públicos, otorgarles salarios adecuados y dignos, y por supuesto se insiste en brindarles una formación específica e indicada para las tareas que desarrollan en sus actividades laborales.

En el artículo 8 se fomenta la utilización de códigos de conducta para los funcionarios públicos, lo cual resulta muy favorable para la lucha contra la corrupción, ya que además se propone la instalación de sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes.

No se establece una modalidad específica, lo cual queda a libre discrecionalidad de cada Estado, al igual que el régimen o la gravedad en la imposición de sanciones ante un incumplimiento normativo.

Todo lo anterior resulta funcional al objetivo de facilitar y simplificar los procedimientos y trámites burocráticos en relación con todas las funciones públicas, o en este caso relacionadas con la gestión del servicio del agua, siendo que de esta forma se intentan reducir las posibilidades de corrupción (al brindar información pública de manera eficiente).

Otro de los aspectos muy positivos que se incorpora en este instrumento (artículo 10), es el fomento de medidas para aumentar la transparencia en la Administración Pública focalizándose en el acceso a la información. Sin embargo, las mismas no se encuentran desarrolladas en el texto legal, produciéndose un vacío legal.

Una de las principales críticas que pueden realizarse a esta convención, es que aún no posee un mecanismo de seguimiento acerca de su implementación por parte de los Estados.

Hubiese sido importante incorporar al instrumento la obligación de presentar informes periódicos (semestrales por ejemplo), por cada Estado parte a los fines de asegurarnos un control periódico.

En el artículo 5.1 se hace referencia a las medidas preventivas donde los Estados parte deberán formular, aplicar o mantener en vigor políticas “coordinadas” y “eficaces” contra la corrupción y que promuevan la “debida gestión” de los asuntos públicos”.

Todos los términos marcados con comillas no han sido definidos en el texto legal, por lo que son vagos y podrían ser interpretados con diferentes acepciones por cada Estado parte.

En el artículo 5.3 se establece que cada Estado parte procurará evaluar “periódicamente” los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas, para determinar si son adecuados para combatir la corrupción. Aquí no se define el ámbito temporal, y se deja a criterio de cada país los plazos de evaluación de sus herramientas jurídicas (lo cual pone en riesgo su aplicación legal).

El artículo 9.1 se refiere a la contratación y a la gestión de la Hacienda Pública, estableciendo que los Estados parte adoptarán las “medidas necesarias” para crear sistemas “apropiados” de contratación pública.

Aquí tampoco se define el término “apropiado” ni el concepto de “medidas necesarias”, siendo ambos de carácter subjetivo, vagos y confusos para el momento de su aplicación.

En el artículo 12 cuando se menciona al sector privado, pero no se incluyen a las leyes penales que poseen sanciones más rigurosas que las administrativas (como es el caso de las económicas y/o de las privativas de la libertad), en caso de que se cometan prácticas corruptas.

En el artículo 13 se hace alusión a la participación de la sociedad en la problemática anticorrupción. En el inciso b) se establece que los Estados parte deben garantizar el “acceso eficaz del público a la información”, pero no se fija ningún mecanismo ni se define el término “eficaz” (detectándose otro caso de vaguedad).

El artículo 19 se refiere al abuso de funciones que será sancionado siempre que se cometa “intencionalmente”. Sugerimos el reemplazo del mismo por un término jurídico, como es el caso de “doloso o con intención dolosa” al encontrarnos dentro del ámbito de un instrumento legal.

El artículo 26 sobre la responsabilidad de las personas jurídicas (donde también se le reconoció la responsabilidad penal a las personas físicas que cometan delitos en representación de la misma), hace alusión a que cada Estado deberá velar para que se impongan sanciones penales o no penales “eficaces, proporcionadas y disuasivas”.

En el texto no se define ninguno de los términos marcados con comillas (vaguedad), y además no se entiende a qué se refieren ya que no sentaron ningún parámetro de referencia.

El artículo 29 establece que cada Estado parte cuando proceda y de acuerdo a su derecho interno, debe fijar “un plazo de prescripción amplio” para iniciar procesos por cualquiera de los delitos tipificados en la Convención.

Aquí tampoco se define qué es “amplio” (detectándose otro caso de vaguedad), y tampoco el lapso temporal pudiendo variar de acuerdo al criterio de cada Estado ya que es subjetivo.

En el artículo 51 se menciona que la recuperación de los activos es un principio fundamental de la Convención. Luego en el artículo 53 se describen correctamente los mecanismos necesarios para dicho objetivo.

En el punto 3) cuando se establece que cada Estado parte aplicará medidas para velar por que sus instituciones financieras mantengan “durante un plazo conveniente”, registros adecuados de las cuentas y transacciones relacionadas con actos corruptos. Aquí tampoco se fija el ámbito temporal ni tampoco se define qué significa el término “conveniente” (vaguedad), lo que puede ser interpretado de diferentes maneras por las partes.

## **Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE**

En segundo lugar, se encuentra la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, adoptada en el año 1997 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Esta convención fue firmada en París el 17 de diciembre de 1997, y entró en vigor el 15 de febrero de 1999.

Debe aclararse que la Argentina no es un país miembro de la OCDE, sin embargo ha suscripto dicho instrumento internacional bajo el status de país observador.

Adicionalmente, participa como miembro pleno del grupo de trabajo sobre soborno en las transacciones comerciales internacionales, y aprobó la convención mediante la Ley nacional 25.319 del año 2000.

Se trata de un instrumento internacional con una extensión reducida, y que da por sobrentendidos muchos aspectos que posiblemente generen dificultades técnicas al momento de su aplicación.

Esta convención se centra en el combate del soborno transnacional, y es por ello que busca generar y establecer mecanismos que desalienten este tipo de práctica. Fundamentalmente, tiende a la penalización de personas o empresas que en el marco de transacciones comerciales internacionales, ofrezcan o paguen sobornos a funcionarios o agentes públicos extranjeros.

La convención solicitó a los Estados parte que adecúen sus sistemas jurídicos internos a fin de penalizar el soborno como delito, y los obligó a establecer mecanismos preventivos anticorrupción.

En materia de cooperación internacional prevé el intercambio de información entre los Estados parte; y adicionalmente también promueve la recuperación de activos fruto de hechos o actos de corrupción a nivel internacional.

Es destacable que los artículos 2 y 3 de esta convención se refieren a la imposición de sanciones, las cuales son débiles en relación con la gravedad del delito, y además se han detectado diversos casos de vaguedad y de ambigüedades semánticas que se explicarán a continuación.

En el artículo 3.1 se establece que el cohecho de un funcionario público extranjero podrá castigarse con penas “eficaces, coherentes y disuasorias”, términos que no se han definido y que sufren de vaguedad.

En principio el término “podrá” (ambigüedad semántica) nos está brindando la opción de elegir si cada parte va o no a aplicar esta clase de penas, cuando en realidad debería haberse utilizado otra terminología con una implicación vinculante (que no sea voluntaria) tal como podría haber sido “deberá” o “tendrá”.

En caso de incumplimiento, a las personas físicas se les aplicará la pena privativa de la libertad, para permitir una adecuada asistencia legal y la eventual extradición. Esta sanción es extensiva a los ejecutivos que son representantes de las personas jurídicas.

En relación con la responsabilidad de las personas jurídicas, la convención establece que cada Estado tomará las “medidas que sean necesarias” de conformidad con sus “principios jurídicos”, para fijar su responsabilidad por el cohecho de un funcionario público extranjero.

Aquí también detectamos un caso de vaguedad al utilizar el término “necesarias”, para poder asegurarnos de imponerle las sanciones justas al funcionario público extranjero.

La introducción de la sanción penal de cumplimiento efectivo a esta clase de conductas resulta de mucha relevancia dentro de nuestro sistema jurídico, ya que actualmente (tal como lo veremos más adelante) las penas no son graves.

Actualmente Argentina al haber suscripto este instrumento internacional se encuentra obligado a cumplir con dichas disposiciones, y por supuesto queda subyacente la obligación de incorporar normativa más exigente en su ordenamiento jurídico local.

En el artículo 4.4 referido a la jurisdicción se detecta una indeterminación lógica, al mencionar que cada Estado parte examinará si su base actual de jurisdicción es eficaz para la lucha del cohecho. Existe una laguna jurídica, en el sentido de que no se brindan elementos para que cada Estado determine si es o no adecuada su jurisdicción.

Además, se afirma que en caso negativo el Estado parte tomará las “medidas correctivas”. Aquí ocurre lo mismo, porque no se sabe cuáles son estas medidas o



herramientas que podrían llegar a modificar esta situación, y por lo tanto no queda claro si realmente se está cumpliendo o no con el mandato legal.

En el artículo 6 se establece que las normas sobre prescripción aplicables a los delitos de cohecho de funcionarios públicos extranjeros, permitirán un “plazo adecuado” para la investigación y el enjuiciamiento de este delito.

Acá tenemos otro caso de vaguedad y de una laguna jurídica, porque el plazo adecuado para un Estado puede o no coincidir con el de otro, y al tratarse de un instrumento internacional esto dificultaría notablemente su interpretación y posterior aplicación práctica.

A lo largo de todo el texto de la convención se utilizan muchos adverbios, como es el caso de “eficazmente” cuando se refiere a la lucha contra el cohecho a través del control de la contabilidad, lo cual no resulta recomendable y vislumbra una deficiencia en la técnica legislativa.

Aquí tampoco existen referencias (laguna jurídica) respecto a qué medidas o herramientas podrían resultar eficaces, y además le otorga libertad a cada Estado para asegurarse de que han realizado las acciones tendientes a lograr dicho objetivo. En su artículo 7 se determina que cada parte que “haya tipificado” como “delito determinante” el cohecho de su propio funcionario público en relación con la normativa sobre lavado de dinero, “hará” lo mismo y en las mismas condiciones respecto del cohecho de un funcionario público extranjero sin tener en cuenta el lugar en que ocurrió el cohecho.

Técnicamente esto traería inconvenientes con el “Principio de Territorialidad”, que implica que “el Estado manifiesta su soberanía, entre otros aspectos, en la fuerza con que impone sus normas punitivas y ejerce la jurisdicción de sus tribunales sobre los delitos cometidos dentro de su territorio, con exclusión de leyes extranjeras.”<sup>114</sup>

En este artículo también se detecta un caso de indeterminación lógica (laguna), ya que únicamente se está incluyendo a los Estados que hayan tipificado el delito de lavado de dinero, excluyendo a los que podrían no haberlo hecho y sin brindar ninguna clase de solución para los mismos.

---

<sup>114</sup> GARRIDO, Luis; “El principio de la territorialidad del Derecho Penal”, [En línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/693/20.pdf>, [Consulta: 3 de abril de 2013], p. 1.

Se incorpora el término “delito determinante” registrándose una ambigüedad semántica, ya que no se logra comprender adecuadamente el significado del término “determinante” y qué objetivo posee su inclusión en el texto.

Se establece que cada Estado parte “hará” lo mismo, cuando en realidad debería haber dicho que “deberá hacer” lo mismo, registrándose una ambigüedad sintáctica.

Otro aspecto interesante que introduce este instrumento es el “Programa de seguimiento sistemático” para controlar y promover la plena aplicación de la convención (artículo 12).

Existe una indeterminación lógica (laguna jurídica), en el sentido de que no se mencionan más elementos vinculados con dicha iniciativa que resultó ser muy innovadora. Desde la sociedad civil, *Transparency International* (TI) habitualmente monitorea la implementación de la convención en diferentes países, realizando informes basados en información proporcionada por sus capítulos nacionales.<sup>115</sup>

Consideramos que se pierde la intencionalidad y el espíritu de estos instrumentos, si los Estados parte siempre limitan la aplicación de los mismos a sus principios jurídicos internos, que no siempre siguen los lineamientos de los mismos.

### **Convención de las Naciones Unidas contra el crimen transnacional organizado**

En tercer lugar la Convención de la Organización de Naciones Unidas contra el crimen transnacional organizado fue adoptada en el año 2000, y se aprobó para Argentina mediante la Ley nacional 25.632 del año 2002.

Posee 41 artículos, pero aquí se analizarán únicamente sus aspectos centrales relacionados con la presente investigación, ya que se trata de un convenio con cláusulas muy exhaustivas.

Su relevancia radica en que reconoce formalmente que no existen límites legales ni territoriales para la lucha contra los delitos organizados.

En el artículo 2 define al “grupo delictivo organizado” como un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo, y que actúa concertadamente

---

<sup>115</sup> Fuente: [En línea] [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org), [Consulta: 13 de marzo de 2013].

con el propósito de cometer uno o más delitos graves <sup>116</sup> o delitos tipificados con arreglo a la presente convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

Se cuestiona que se utilice una fórmula tautológica para definirse a sí mismo y que además no se fije un lapso temporal, ya que al haber incorporado la frase “cierto tiempo” no se hace referencia al mismo y el concepto es vago.

La finalidad de este instrumento internacional es la de promover la cooperación para prevenir y combatir “eficazmente” la delincuencia organizada transnacional (artículo 2). La palabra entre comillas no fue definida en el texto y además se trata de un caso de vaguedad, ya que lo que puede ser eficaz para una persona puede no serlo para otra tornándose subjetivo.

En el artículo 3 inciso d) se determina el ámbito de aplicación de la convención, y se hace referencia a los delitos transnacionales que se cometen en un sólo Estado pero que tienen efectos “sustanciales” en el territorio de otros.

El término marcado entre comillas es vago y además no fue definido en el texto, por lo que dificulta su aplicación en la práctica. Además, en dicho artículo no se considera a los casos en donde un delito produce efectos de gravedad intermedia, por lo que esa clasificación es muy compleja de individualizar.

En el artículo 5 se hace referencia a la penalización de la participación de un grupo, y en el punto 1) se establece que cada Estado Parte “adoptará” las medidas legislativas que sean “necesarias” para tipificarla como delito y se cometan “intencionalmente”. Consideramos que en lugar de utilizar el término “adoptará”, se debería haber incluido la frase “deberá adoptar” otorgándole carácter vinculante a dicha obligación de los Estados parte.

En el texto no se describe cuáles son estas medidas, y además tampoco se fija un sistema de seguimiento o de control que debería implementar cada Estado parte.

El término “intencionalmente” también debería haber sido sustituido por el de “intención dolosa”, ya que el primero es de utilización coloquial y el segundo

---

<sup>116</sup> Fueron definidos como la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave. Esto amplía el ámbito de aplicación de la Convención a muchos delitos incluidos en el Código Penal Argentino y que se analizarán en el capítulo correspondiente.

pertenece al ámbito técnico dentro del Derecho Penal que es al que se hace directa alusión en la convención.

En el mismo artículo apartado 1) ii) a) se mencionan a las “actividades ilícitas” realizadas por un grupo delictivo organizado, y no se definen las mismas dentro del texto.

Cabe destacar que el término “ilícito” es más amplio conceptualmente que el término “ilegal”, ya que el primero implica “lo prohibido por la ley a causa de oponerse a la justicia, a la equidad, a la razón o a las buenas costumbres”.<sup>117</sup>

El término “ilegal” fue definido como contrario a la ley o prohibido por ella.<sup>118</sup>

Esta cuestión es importante, porque más allá de encontrarnos analizando un instrumento jurídico que tiene la intención de regular los aspectos legales, el espíritu de la ley es el de incluir a los valores morales dentro del mismo (ampliando su ámbito de aplicación).

En la práctica jurídica esto dificultaría su aplicación, ya que podría dudarse si deben o no incluirse aquí algunos actos que son moralmente reprochables pero que no lo son desde el punto de vista jurídico.

En el artículo 6 se hace referencia a la penalización del blanqueo del producto de delitos, y se establece que cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas “y de otra índole” que sean necesarias para tipificar dicha conducta. Acá tampoco se definen cuáles serían las otras medidas configurándose una laguna jurídica, no pudiendo operativizarse la cláusula.

En el artículo 8 se brinda una definición muy interesante para nuestro ordenamiento local de la penalización de la corrupción y de las medidas para combatirla:

“1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el

---

<sup>117</sup> CABANELLAS DE TORRES, *Diccionario jurídico elemental*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2008, p. 210.

<sup>118</sup> CABANELLAS DE TORRES, *Diccionario jurídico elemental*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2008, pp. 210 y 211.

de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;

b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.”

Seguramente resultará muy complejo determinar los elementos probatorios, para demostrar que los actos de los funcionarios públicos fueron vinculados indirectamente con prácticas corruptas. Por tal razón, en dicho documento se deberían haber aportado diversas herramientas para lograr esto, que sean adaptables a la realidad jurídica de cada Estado parte.

Los vocablos “beneficios indebidos” tampoco han sido determinados, y no es posible determinar la gravedad del accionar de los Estados parte.

En el mismo artículo se establece que cada Estado parte “considerará” la posibilidad de adoptar medidas legislativas y de otra índole para tipificar esta clase de delitos. Además, adoptará las “medidas que sean necesarias” para tipificar como delito la participación como cómplice en un delito tipificado.

A través de la utilización de términos como “considerará”, se desprende que el sentido del artículo es de carácter voluntario y no vinculante para los Estados, lo cual se le estaría restando fuerza legal al mismo.

Tampoco se aclara cuáles serán las medidas necesarias para tipificar como delito la participación como cómplice, y el mismo es vago ya que no se definió qué es suficiente para un caso o para otro.

El artículo 9 hace alusión a las medidas contra la corrupción, afirmando que cada Estado parte adoptará las “medidas eficaces” para promover la “integridad”.

El término “eficaz” es utilizado en varias oportunidades en este texto legal y al no ser definido, se califica como un caso de vaguedad. Lo mismo ocurre con el término “integridad”, ya que no se fijan referencias legales a seguir para poder cumplimentar con la norma.

En el artículo 10 se establece que la responsabilidad de las personas jurídicas involucra solamente a los “delitos graves” y no a otros, y además en los mismos debe haber participado un grupo delictivo organizado. Por eso, en este caso se limita la

responsabilidad y se menciona que la misma podrá ser de índole penal, civil o administrativa.

Lo que resulta relevante de este instrumento es que afirma que esta responsabilidad de las personas jurídicas es independiente de la responsabilidad penal que les incumbe a las personas físicas que hayan cometido delitos, por lo que en estos casos correspondería un doble régimen sancionatorio para evitar que los responsables se escuden en la estructura de algún tipo societario.

En el artículo 17 se hace referencia al traslado de personas condenadas a cumplir una pena, y a las penas de prisión o de “otra pena de privación de libertad” (que nunca se clarificó).

Para el caso de Argentina existen diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que prohíben algunas modalidades de penas, por lo que sería recomendable que en este instrumento se describan cuáles son las mismas para analizar si las mismas son o no contrarias a derecho.

En el artículo 18 punto 8) se hace referencia a la asistencia judicial recíproca, y se afirma que los Estados parte no invocarán el secreto bancario para denegar la asistencia judicial recíproca.

Nuestro cuestionamiento radica en qué ocurriría con el caso de los Estados parte que poseen al secreto bancario reconocido dentro de su ordenamiento jurídico interno, habiéndose detectado en este caso una indeterminación lógica (contradicción).

En el texto de este instrumento se fomenta la implementación de investigaciones conjuntas y la cooperación entre Estados, para el cumplimiento de la ley.

Esto resulta ser muy favorable, ya que diversos autores y organismos internacionales han afirmado que la actuación legal e individual de los Estados hasta el momento no ha sido satisfactoria.

Respecto de este último aspecto se hace alusión (en el artículo 27.3), a que los Estados parte se “esforzarán para colaborar en la medida de sus posibilidades” para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional mediante el recurso de la tecnología moderna.

Aquí se detecta que la estructura semántica del artículo posee el espíritu de estimular de manera voluntaria la actuación de los Estados en la lucha contra el delito transnacional.

En el artículo 28 se establece que los Estados parte “considerarán la posibilidad” de analizar medidas anticorrupción, “en consulta con los círculos científicos y académicos”. Este aspecto es muy importante ya que no es habitual que se integre a la comunidad científica y académica con la jurídica, y menos aún en el ámbito de un instrumento internacional vinculado con la problemática de la delincuencia.

El artículo 31 establece que los Estados parte procurarán formular y evaluar “proyectos nacionales” y establecer y promover prácticas y políticas “óptimas” para la prevención de la delincuencia organizada transnacional.

Los términos marcados entre comillas no fueron definidos (son casos de vaguedad), y además no son técnicamente adecuados para su utilización dentro del ámbito jurídico. Se hubiese preferido la utilización de otros que brinden mayor claridad al espíritu de esta norma. En el primer caso se debería haber aclarado qué clase de proyecto nacional o de normativa se implementaría, para así poder operacionalizar la norma.

### **Convención Interamericana contra la corrupción**

En cuarto lugar y a nivel regional debe mencionarse a la Convención Interamericana contra la Corrupción, que fue adoptada en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, y que fue firmada por 33 países (entrando en vigencia el 7 de Noviembre de 1997).

Argentina ha firmado y ratificado la convención por medio de la Ley nacional 24.759 (publicada en Boletín Oficial el 17 de enero de 1997).

En primer lugar, un aspecto diferencial de esta convención internacional anticorrupción, es que la misma posee un mecanismo de seguimiento denominado MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción).

Dicho mecanismo facilita la cooperación técnica, así como el intercambio de información entre los Estados parte. Adicionalmente, permite promover la implementación de la misma, y llevar un seguimiento de los avances o dificultades de implementación en los distintos países.

El MESICIC se encuentra constituido por el Comité de Expertos (compuesto por técnicos gubernamentales y expertos designados por los Estados parte), que se ocupan de evaluar la implementación de la convención; y por la Conferencia de Estados parte, que es el órgano principal del mecanismo y quién debe elaborar los lineamientos del mismo.

Para evaluar la implementación de la convención, el Comité de Expertos recolecta información (mediante la respuesta a un cuestionario) por parte del Estado parte evaluado. El mismo es respondido por el Gobierno y por organizaciones civiles.<sup>119</sup>

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue impulsada por la Organización de Estados Americanos (OEA), y su objetivo es fijar lineamientos de conducta para los países miembros en torno a la prevención, penalización y fomento de la cooperación internacional tendientes a la lucha contra la corrupción.

En su Preámbulo se establece que uno de los objetivos de la misma es combatir la corrupción y fortalecer las instituciones democráticas, ya que las mismas evitan distorsiones en la economía y vicios en la gestión pública.

Le impone la responsabilidad a los Estados parte de erradicar la impunidad, y les exige que exista cooperación entre ellos para que su accionar sea efectivo.

Las principales medidas previstas en este instrumento apuntan al establecimiento de estándares de transparencia en el sector público, tales como:

- La elaboración de sistemas para la declaración de ingresos, de sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios basados en la publicidad, equidad y eficiencia.
- La protección de funcionarios públicos y ciudadanos que denuncien actos de corrupción.
- La instauración de mecanismos para promover la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

Puede afirmarse que se trata de un instrumento con un espíritu operativo, que apunta a lograr una aplicación adecuada y práctica conforme a la estructura jurídica de cada Estado parte.

---

<sup>119</sup> Fuente: [En línea] [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org), [Consulta: 13 de marzo de 2013].



En su artículo 1 se define al “funcionario público” como “cualquier *funcionario* o empleado del Estado o de sus entidades”, configurándose una tautología que quita claridad a la definición.

Su artículo 2 establece que los Estados parte “convienen en considerar” la aplicabilidad de medidas preventivas anticorrupción dentro de sus sistemas institucionales.

Los términos marcados entre comillas resultan ser muy poco convincentes y poseen escasa fuerza legal, ya que no comprometen a los Estados con carácter vinculante a utilizar herramientas jurídicas para combatir la corrupción dentro de sus instituciones. En el artículo 2.7 se menciona que las medidas preventivas están destinadas a crear, mantener y fortalecer las leyes que eliminen los beneficios tributarios de cualquier persona o sociedad que efectúe “asignaciones” en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados.

El término “asignaciones” no se define y tampoco queda claro cuál es su significado, detectándose una ambigüedad semántica.

En este caso no se contempla la situación en donde un Estado parte no posee legislación interna vinculada con los beneficios tributarios.

En el artículo 2.9 se establece que estas medidas preventivas colaborarán con la creación de “órganos de control superior” (que no se definió respecto de qué ni cuáles serán), con el fin de desarrollar “mecanismos modernos” para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas.

Aquí existe un caso de vaguedad ya que la frase “mecanismos modernos” no se define ni tampoco queda claro a qué se refiere, y bajo qué criterio podemos afirmar que se está cumpliendo o no con este precepto legal.

En el artículo 2.10) se establece la creación de “medidas que impidan el soborno de funcionarios”, sin determinar qué clase de herramientas podrían utilizarse.

Cabe destacar que se han incorporado algunos conceptos que son novedosos, y que definen adecuadamente a la corrupción:

“- El requerimiento, la aceptación u ofrecimiento, directo o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas

para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

- La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

- El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

- La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.”<sup>120</sup>

Aquí no quedan dudas sobre la inclusión de una vasta variedad de acciones consideradas fuera de la ley, y que aportaron definiciones que son muy valiosas para el caso de Argentina que no posee antecedentes normativos en esta temática.

Se han listado taxativamente las conductas que son consideradas como corruptas, y esta es superadora de la definición brindada por la Convención contra el crimen transnacional organizado del año 2000.

No se contempla el caso del “aprovechamiento culposo” y de la ocultación de bienes provenientes de cualquier acto que haya sido considerado como corrupto en dicho artículo. Consideramos que también se debería haber incluido este caso en dicho instrumento internacional, a los fines de abarcar todas las posibles acciones vinculadas con la corrupción.

Se establece que se debe garantizar que todos los funcionarios públicos conozcan las responsabilidades y las normas éticas que se vinculan con sus tareas, y que se implementen mecanismos para promover la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, para de esta manera evitar actividades poco transparentes.

---

<sup>120</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996, artículo 6.

Otro punto fundamental de este instrumento, es que cada Estado parte deberá implementar o reforzar las medidas de control que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y/o extranjeros. Sin embargo, no se insta un sistema de seguimiento respecto del cumplimiento de dicha cláusula penal.

En esta convención se incorpora una nueva tipificación de delito internacional (la del soborno transnacional) que es muy novedosa dentro del ámbito jurídico, y que se define en su artículo 8 de la siguiente manera:

“Cada Estado parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por cualquiera de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.”

Uno de los aspectos desfavorables de dicha tipificación es que no se incluye a los actos corruptos que no impliquen un beneficio económico “directo” para su autor, como por ejemplo es el caso del lobby.

No se incorpora el caso de las personas que tengan residencia eventual en un país, y que desde allí cometan actos corruptos en cuyo caso no se les estaría aplicando esta convención.

En los siguientes artículos se menciona que los Estados parte que no hayan tipificado los delitos de enriquecimiento ilícito y de soborno transnacional, deberán brindar la asistencia y cooperación prevista en la convención cuando sus leyes internas se lo permitan.

En el artículo 12 se establece que para la aplicación de la convención no será necesario que los actos de corrupción descritos en la misma generen un perjuicio patrimonial al Estado (limitándose la eficacia legal del instrumento).

En este caso se ha detectado una indeterminación lógica, ya que esto es contradictorio con la definición sobre soborno transnacional brindada en el artículo 8

del mismo texto legal, y con el concepto de corrupción vinculada a la gestión de los bienes de índole pública.

Consideramos que al cometerse un acto de corrupción siempre se perjudica económicamente al Estado, y en nuestro caso particular se afecta a la calidad del servicio del agua por la complejidad de factores de los que depende.

El artículo 15 se refiere a la asistencia y cooperación de los Estados parte. En el mismo, se afirma que éstos prestarán la más amplia asistencia recíproca (de conformidad con sus leyes y tratados), a los fines de obtener pruebas y de la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción.

De aquí surge que esta obligación queda sujeta a la existencia de normativa interna de cada Estado parte que permita lo anterior, por lo que su fuerza legal quedaría muy limitada.

Se menciona que los Estados parte se prestarán mutuamente la más amplia cooperación técnica sobre las formas y métodos más “efectivos” (pero no aclararon cuáles eran) para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción, determinándose un caso de vaguedad en el término indicado entre comillas.

Se ha configurado también una laguna jurídica, en el sentido de que no se ha legislado sobre las formas y los métodos requeridos para denunciar actos de corrupción (aspecto clave en la lucha contra dicho fenómeno).

### **Comentarios adicionales para todas las convenciones internacionales anticorrupción**

En primer lugar, se destaca la pronta ratificación de Argentina de todas las convenciones analizadas, por lo que se estaría vislumbrando una intencionalidad y un reconocimiento político tendientes a evitar la comisión de posibles actos corruptos.

Las cuatro convenciones internacionales que fueron analizadas plantean conceptos muy similares, aportando en su mayor parte diversas cláusulas programáticas.

El aspecto fundamental que las distingue entre sí, es que algunas poseen mecanismos de implementación y/o seguimiento y otras no, dificultando más todavía su aplicación para los últimos casos.

Respecto de su técnica legislativa, se han detectado casos de indeterminaciones lógicas (vaguedades, ambigüedades, lagunas jurídicas y contradicciones).

En términos generales definen cuál es el concepto de corrupción que ya fueron transcritos más arriba; mencionan a las prácticas corruptas entre funcionarios extranjeros; la necesidad de que exista cooperación entre países para superar este problema; y la prioridad respecto de la aplicación del derecho interno de cada país.

Este problemático aspecto aún no ha sido resuelto en forma definitiva por la doctrina ni por la jurisprudencia internacional.

El Convenio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se refiere únicamente a la corrupción de los agentes públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. Sin embargo, no aporta aspectos novedosos sobre esta temática.

Este instrumento internacional indudablemente ayuda a combatir mejor la corrupción, pero consideramos que su aplicación debe ser combinada con otra normativa del ámbito nacional e internacional para que sea realmente eficaz.

En Argentina cabe destacar que estos instrumentos jurídicos internacionales se encuentran ubicados en un nivel jerárquico superior a las leyes (artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional). Sin embargo, en el texto de las convenciones se destacó que su aplicación se encuentra limitada por la normativa interna de cada país.

Todos los instrumentos penales internacionales analizados en este capítulo poseen fórmulas amplias y ambiguas. Esto se debe a que el Principio de Territorialidad se encuentra enraizado en el Derecho Penal, lo que implica que los Estados parte no aceptan que un convenio internacional determine cuál es la pena aplicable ni cómo debiera tipificarse un determinado delito.

## CAPÍTULO 8

### LA IMPORTANCIA DEL DERECHO Y LA TENDENCIA INTERNACIONAL HACIA EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO HUMANO DE ACCESO AL AGUA

*"Los niños y niñas que no tienen agua limpia para beber, las mujeres que temen por su seguridad, y los jóvenes que no tienen la posibilidad de recibir una educación decente, tienen derecho a algo mejor y nosotros tenemos la responsabilidad de brindarlo. Todas las personas tienen el derecho de acceso a agua segura para beber, para saneamiento, para refugio y a servicios básicos"*

*Ban Ki-moon*

#### **La aparición de la Responsabilidad Social en el ámbito del Derecho**

La principal razón por la cual se analizará aquí el concepto de Responsabilidad Social, radica en que la mayor evolución mundial del mismo coincide con el comienzo de los programas sociales y ambientales vinculados con el servicio de agua en Argentina.<sup>121</sup>

Ante la ausencia o debilidad del Derecho, aparecieron esta clase de normas que tienen la finalidad de complementarlo (teniendo carácter voluntario).

De todas maneras las fuentes de estos derechos básicos que fueron enmarcados dentro del concepto de Responsabilidad Social, están constituidas por los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que Argentina ha suscripto desde hace más de seis décadas.

---

<sup>121</sup> MINAVERRY, Clara; GALLY, Teresa. "La implementación de los programas sociales en el servicio de provisión de agua en Buenos Aires y su vinculación con la Norma ISO 26.000", *Memoria del XXXVI Jornadas IRAM Universidades y XXIII Foro UNILAB*, Universidad Nacional de San Luis, Villa Mercedes, San Luis, 8 y 9 de Noviembre de 2012, p. 1.

En este sentido se puede afirmar que existe una continua retroalimentación entre los mismos conceptos legales, los cuales se reproducen en diferentes instrumentos jurídicos tendientes a lograr el acceso a un servicio público más sustentable y de buena calidad.

En Argentina, esta normativa local relacionada con los programas sociales mencionados, se dictó en la década de los noventa en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y de algunos Partidos de la Provincia de Buenos Aires.

Por su parte la norma ISO 26.000:2010 <sup>122</sup> contempla un modelo estratégico de comportamiento que tiene en cuenta los impactos económicos, sociales, ambientales y legales.

La finalidad de la citada norma es colaborar con el entendimiento de las cuestiones relacionadas con la Responsabilidad Social, mientras que su objetivo principal es el de contribuir a lograr el Desarrollo Sostenible <sup>123</sup> que es uno de los principios fundamentales del Derecho Ambiental.

El desempeño de una organización es entonces evaluado desde un aspecto más integral, debido al reconocimiento del deber de asegurar ecosistemas sustentables, equidad social y una buena gobernanza de las organizaciones.

Los programas sociales aplicados al servicio del agua apuntan a cubrir las necesidades de dos grupos de interés fundamentales que son los de los consumidores y de los trabajadores.

En primer lugar, el concepto de Responsabilidad Social es el siguiente:

“Se trata de la responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medioambiente, mediante un comportamiento transparente y ético que:

---

<sup>122</sup> Se trata de una guía que establece lineamientos en materia de Responsabilidad Social establecidos por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO). No tiene propósito certificador, de uso contractual o regulatorio.

<sup>123</sup> Su definición fue tomada de la Comisión Brundtland (1987), y su objetivos es satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las futuras para atender sus propias necesidades.

- Contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad.
- Tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas.
- *Cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento.*
- Esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones.”<sup>124</sup>

La Responsabilidad Social tiene a la organización como su centro de interés y concierne a sus responsabilidades, respecto de la sociedad y el medioambiente. Como el desarrollo sostenible se refiere a objetivos económicos, sociales y ambientales comunes a todas las personas, se puede utilizar como una forma de resumir las más amplias expectativas de la sociedad que necesitan ser tomadas en cuenta por las organizaciones que buscan actuar responsablemente. Los Principios de la Responsabilidad Social son fundamentales y deben necesariamente ser tenidos en cuenta en el diseño de cualquier programa social y normativa, y también para combatir la corrupción:

- “Rendición de cuentas.
- Transparencia.
- Comportamiento ético.
- Respeto a los intereses de las partes interesadas.
- Respeto al principio de legalidad.
- Respeto por la normativa internacional de comportamiento.
- Respeto a los derechos humanos.”<sup>125</sup>

La educación ambiental (que es otro de los principios fundamentales del Derecho Ambiental y de la Responsabilidad Social) en relación a cuestiones de protección, conservación, utilización razonable y no contaminación de los recursos hídricos, podría apoyar en la práctica a las herramientas legales existentes tanto a nivel nacional como internacional.

---

<sup>124</sup> Norma ISO 26.000:2010.

<sup>125</sup> Norma ISO 26.000:2010.



Coincidimos con algunos autores que afirman que “sin recursos financieros no puede hacerse la gestión ambiental, y sin gestión ambiental, no existe el mantenimiento de la biodiversidad, ni la preservación del ambiente, ni se puede llevar a cabo la educación ambiental. Es precisamente la educación ambiental la única capaz de construir la conciencia colectiva sobre el valor del ambiente y la necesidad de cuidarlo y recuperarlo.”<sup>126</sup>

Otros afirman que “la educación es un factor estratégico para modificar las prácticas corruptas.”<sup>127</sup>

Esta temática resulta ser muy compleja porque no puede solamente vislumbrarse por sí sola y por supuesto necesita apoyo público.

Tanto el público, las ONG’s, las instituciones educativas, los medios de comunicación y la población en general tienen un rol muy importante respecto de la difusión y educación en dicha área. Todos ellos colectivamente deben imponer presión para tender a lograr dicho objetivo.<sup>128</sup>

Algunas ONG’s encargadas de esta temática afirman que “la falta de información adecuada, sistematizada y actualizada por parte de las autoridades responsables y la ausencia de campañas o actividades de educación sobre cómo tratar el agua y las medidas preventivas que pueden adoptarse para disminuir los riesgos para la salud por el consumo de agua de pozo, demuestran que no está en la

---

<sup>126</sup> MATHUS ESCORIHUELA, Miguel; “Sinergias ambientales e instituciones de gestión, *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, ISBN; 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, 2007, p. 336.

<sup>127</sup> BISCAY, Pedro Martín, “Corrupción y criminalidad económica. Enfoques y problemas sociológicos para el Estado y la democracia”, *Revista de Ciencias Sociales “Delito y Sociedad”*, *Revista N° 26*, Buenos Aires, Argentina, 2008, p. 62.

<sup>128</sup> NELLIYAT, Prakash; Ambujan N.; “Need for Integrated Water and Land Resources Management. Approach for Sustainable Ecosystem and Water Security in Third World Cities”, *Abstract Volume World Water Week in Stockholm*, Stockholm International Water Institute (SIWI), Editora: Ingrid Stangberg, 21-27 de Agosto de 2011, p. 35.

agenda pública estatal proteger los derechos de las personas que se encuentran en una situación socio-sanitaria más riesgosa.”<sup>129</sup>

Algunas organizaciones internacionales cuyo objetivo es la lucha contra la corrupción, han desarrollado exitosamente plataformas y programas educativos que se han aplicado en zonas donde se han detectado diversas problemáticas sociales (como por ejemplo las organizaciones *Transparency International* y *Water Integrity Network*).

Luego de comprobarse su exitoso resultado resulta recomendable que los mismos sean replicados en otros países.

Asimismo, existe una insuficiente educación respecto de los derechos de los usuarios y de los consumidores, y sobre la utilización racional del agua.

Los usuarios deben ser incentivados a realizar un consumo racional de los servicios de agua potable a través de la educación y de la micromedición. El consumo excesivo genera tarifas más altas, y transitivamente menos inversiones y menor posibilidad de acceso de nuevos usuarios a los servicios.<sup>130</sup>

### **Programa “Agua + Trabajo”**

El mismo funciona a través de cooperativas locales que se dedican a la formación de la comunidad, para que los vecinos puedan contribuir a la mejora de los servicios de agua en su área de residencia.

En la mayoría de los casos estas cooperativas se dedican a instalar infraestructura para la provisión del servicio, quienes son supervisadas por personal de la empresa y por parte del Estado Nacional a través de sus organismos correspondientes.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Center on Housing and Rights and Eviction (COHRE), “El acceso a agua segura en el área metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable”, Programa Servicios Públicos, Buenos Aires, noviembre de 2009, p. 14.

<sup>130</sup> LENTINI Emilio, “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, Documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, p. 45.

<sup>131</sup> Fuente: [En línea] [www.aysa.com.ar](http://www.aysa.com.ar), [Consulta: 20/08/2013].

Esto brinda la posibilidad de ofrecer mayores servicios y puestos de trabajo para gente que lo necesita.

Principalmente los beneficios obtenidos se vinculaban con la protección del medioambiente, y en especial la reducción de las enfermedades y la mejora en la calidad de vida.

## **Tarifa Social**

Este programa aplicado a los servicios de agua potable y saneamiento fue puesto en marcha en el año 2002 a partir de un acuerdo multisectorial en el cual participaron diversos actores institucionales y sociales: el ex Ente Regulador (ex ETOSS), los gobiernos del área metropolitana de Buenos Aires, la empresa concesionaria, asociaciones de usuarios y consumidores, y asociaciones barriales, entre otros.

Comenzó a aplicarse un subsidio variable en las facturas del servicio de acuerdo a las necesidades y características de los hogares, asignándose en cada caso uno o más módulos de descuento.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de situaciones particulares y familiares relevadas, se procedió a reglamentar el denominado *caso social*, incorporando al programa con descuentos superiores al promedio, a aquellas familias o personas en situación de vulnerabilidad social tales como presencia de menores o adultos mayores a cargo, discapacidad o enfermedades.<sup>132</sup>

El mismo está enfocado a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza y se encuentra regulado por la Ley nacional 26.221 (art. 76).

En dicha norma se aprobó 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, se reguló sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disolvió el E.T.O.S.S, se creó el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dictó su marco regulatorio.

---

<sup>132</sup> Fuente: [En línea] [www.eras.gov.ar](http://www.eras.gov.ar), [Consulta: 2 de enero de 2013].

El artículo 55 del Decreto 878/2003 de la Provincia de Buenos Aires <sup>133</sup> incorpora a la *tarifa de interés social*, aplicable a los usuarios residenciales con escasos recursos económicos.

Con el mismo sentido, el instrumento de vinculación firmado entre el gobierno nacional y Aysa S.A. en el capítulo 8 punto 7 también incorpora a la tarifa social.

Dicha normativa no regula la totalidad de áreas incluidas en los programas sociales sobre aguas, y en la norma ISO 26.000 descritas en el siguiente cuadro. De esta manera podemos afirmar que la principal fuente normativa de esta temática podría ser de carácter voluntario.

**Cuadro N° 1**

**Programas sociales, normas de Responsabilidad Social y Derecho Internacional**

<b>Programas sociales sobre agua</b>	<b>Áreas reguladas por la norma ISO 26.000:2010</b>	<b>Áreas vinculadas al Derecho Internacional</b>
Agua + Trabajo	Prácticas laborales	Condiciones de trabajo y protección social. Diálogo social. Salud y seguridad en el trabajo. Desarrollo humano y formación en el lugar de trabajo.
	Consumidores	Protección de la salud y seguridad de los consumidores, acceso a los servicios esenciales

<sup>133</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

	<p>Derechos Humanos</p> <p>Comunidad y Desarrollo</p> <p>Medioambiente</p>	<p>Discriminación y grupos vulnerables, situaciones de riesgo para los derechos humanos.</p> <p>Acceso a los servicios esenciales, protección de la salud y seguridad de los consumidores.</p> <p>Desarrollo y acceso a la tecnología, participación activa de la comunidad, salud e inversión social.</p> <p>Uso sostenible de los recursos.</p> <p>Protección del medio ambiente, la biodiversidad y restauración de hábitats naturales.</p>
<p>Tarifa Social</p>	<p>Derechos Humanos</p> <p>Comunidad y desarrollo</p> <p>Consumidores</p>	<p>Discriminación y grupos vulnerables, situaciones de riesgo para los derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales.</p> <p>Salud e inversión social.</p> <p>Protección de la salud y seguridad de los consumidores, acceso a los servicios esenciales.</p>

Campañas en los medios de comunicación	Consumidores	Educación y toma de conciencia, consumo sostenible, prácticas justas de marketing, información objetiva e imparcial y prácticas justas de contratación.
	Medioambiente	Uso sostenible de los recursos. Protección del medio ambiente, la biodiversidad y restauración de hábitats naturales.
	Comunidad y desarrollo	Educación y cultura

**Fuente: Elaboración propia, 2012.**

Lo que resulta interesante aquí es que la mayoría de los programas también se refieren a aspectos que serán medidos en los capítulos posteriores, a través de los diferentes sistemas de indicadores indirectos de corrupción.

Es importante destacar que el contenido y la estructura de funcionamiento de la norma ISO 26.000:2010, coincide con los objetivos fundamentales de los programas sociales y de la normativa mencionadas aquí.

Además todo esto fue reconocido por diversos autores que han descripto esta tendencia internacional (donde se fusionan normas obligatorias y voluntarias) con un *reverdecimiento del derecho*, en donde las cuestiones vinculadas con la protección legal del agua están comenzando a integrar preocupaciones ambientales públicas.

## **Las Resoluciones dictadas por la Organización de Naciones Unidas declarando como derecho humano al acceso al agua**

En relación con la temática de la Responsabilidad Social, el dictado de la Resolución 64/292 en la Asamblea General de las Naciones Unidas fue un significativo aporte para la evolución del Derecho Internacional Ambiental.

El 30 de Septiembre de 2010 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ratifica que el acceso al agua potable y al saneamiento por parte de cualquier persona, constituía un derecho humano fundamental.

Estos históricos instrumentos internacionales, declaran el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento, como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los demás derechos fundamentales de la persona.

Es la primera vez que un organismo internacional trata con esta intensidad algún aspecto perteneciente al ámbito ambiental, materializándose a través del dictado de dos instrumentos en tan breve lapso de tiempo.

En las mismas se exhorta a todos los Estados y organizaciones internacionales a que aporten recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de la tecnología, mediante la asistencia y cooperación internacional (especialmente hacia los países en desarrollo), con el objeto de proporcionar un acceso económico al agua potable y el saneamiento a toda la población.

Además, se alienta a la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de Derechos Humanos relacionadas con el acceso al agua a intensificar su trabajo en todos los aspectos de su mandato, en consulta con todos los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, e incluir en su informe anual a la Asamblea General detallando las principales dificultades relacionadas con el cumplimiento del derecho humano al agua potable y su incidencia en la consecución de los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

## **Contenido de las Resoluciones de las Naciones Unidas y sus antecedentes**

En términos generales, del texto de la primera Resolución se desprende un claro reconocimiento de un derecho humano que compromete a todos los Estados a garantizar a sus habitantes la provisión del servicio mínimo de agua potable y de saneamiento, lo que conlleva asumir los costos de dichos servicios.

En la misma no se determina la manera ni los medios que deben utilizarse para lograr esto, por lo que cada Estado posee libertad de acción en ese sentido.

Tal como lo establece el texto de la misma, “aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso al agua potable y cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua.”<sup>134</sup>

Los ciento setenta y ocho Estados que han reconocido al agua potable como derecho humano en la Asamblea General de la ONU en julio de 2010, ya habían adelantado su postura en resoluciones o declaraciones internacionales adoptadas en foros como la Primera Cumbre de África-América del Sur en 2006, la Primera Cumbre del Agua de Asia-Pacífico en 2007, la Tercera Conferencia sobre saneamiento del Asia Meridional en 2008 o el actual periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos el 30 de septiembre de 2010.

Por lo tanto, combinando estos datos con los que revelan la fundamental importancia que caracteriza al recurso natural del agua potable en la vida humana y las consecuencias negativas derivadas de su escasez, la categorización del mismo como derecho humano se presenta como indiscutible.

En primer lugar, afirma que el derecho humano al agua potable y al saneamiento se deriva del derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado y está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana.

Reafirma la responsabilidad que tienen los Estados de garantizar el derecho humano de suministrar agua potable de fuente segura a todos sus habitantes, sin realizar distinciones de ninguna clase.

---

<sup>134</sup> Resolución sobre derecho humano al agua y al saneamiento, Organización de Naciones Unidas, 30 de Julio de 2010, pp. 1 y 2.



Realiza un listado de todas las modalidades a través de las cuales los Estados deben tender a lograr dicho objetivo:

- “*Elaborando leyes, planes, y estrategias.*”
- Controlando el proceso de planificación y ejecución en el suministro de agua potable segura, y la participación de las comunidades locales afectadas (prestando especial atención a los grupos vulnerables y marginados).
- Integrando a los derechos humanos en las evaluaciones de impacto, a lo largo de todo el proceso encaminado a garantizar la prestación de los servicios.
- Asegurándose que los proveedores de servicios no estatales cumplan con sus responsabilidades en materia de derechos humanos, colaboren para suministrar un servicio constante, de buena calidad y cantidad suficiente de agua potable segura, que integren los derechos humanos en las evaluaciones de impacto cuando sea indicado, y brinden mecanismos eficaces de reclamo que puedan ser ejecutados por parte de los usuarios de manera adecuada.”

El instrumento hace especial hincapié en la función de la cooperación internacional y de la asistencia técnica que deben brindar los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas.

Si nos remontamos a los antecedentes jurídicos internacionales que influenciaron o nutrieron de manera directa el contenido de la presente Resolución, podemos realizar una triple clasificación:

- 1- Instrumentos que se refieren a la protección de los derechos humanos fundamentales (como por ejemplo el respeto a la vida);
- 2- Instrumentos para la protección del ambiente en general, y por último,
- 3- Antecedentes puntuales que se refieren a la sustentabilidad del agua dulce.

Dentro de esta clasificación, algunos de sus instrumentos son vinculantes para los Estados y otros no lo son.

Todos estos documentos internacionales directa o indirectamente establecen que el “derecho a la vida” se vincula necesariamente con el acceso al recurso del agua potable, ya que es indispensable para que exista la primera.

Algunos instrumentos internacionales que tratan temáticas ajenas a la cuestión ambiental, sin duda tienen la intención de incluir a la temática del acceso al recurso aunque esto no haya sido incorporado explícitamente en sus textos.

Todos esos instrumentos han sido expresamente citados en la reciente Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por considerarse que influyen de manera directa en su contenido, y con aportes correspondientes a diferentes ámbitos conexos con los derechos humanos.

En la segunda clasificación (que se relaciona directamente con nuestra investigación) se encuentran incluidos, fundamentalmente, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, y la Declaración de Johannesburgo de 2002.

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano firmada en Estocolmo en 1972, establece que todos los hombres del mundo tienen la obligación de proteger todos los recursos naturales, incluyendo específicamente el agua, para el uso de las generaciones presentes y futuras.

Otro tema importante que se trató en esta Conferencia, y que fue incluido en la Declaración, fue la exigencia dirigida a todos los Estados para que afiancen sus políticas ambientales. El instrumento incluye el expreso reconocimiento del derecho soberano de los Estados de explotar sus recursos naturales, pero al mismo tiempo los insta a asegurar que las actividades que ellos desarrollen no perjudiquen al ambiente (Principio 21).

En 1982, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su período de sesiones ordinarias, adoptó la Carta Mundial de la Naturaleza, instrumento en el que se establecen principios generales y fundamentales sobre el ambiente. En efecto, se propugna el respeto a la naturaleza y a sus procesos esenciales, que no se utilicen los recursos biológicos más allá de su capacidad natural de regeneración, y se establece que los recursos no renovables y fungibles se deben explotar de forma razonable.

En relación a los recursos hídricos, se insta a su reaprovechamiento o reciclado

luego de su uso. Asimismo, al igual que otros documentos internacionales, se propugna que los principios de la Carta de la Naturaleza fueran incorporados al derecho local y en la práctica de cada Estado, al igual que en el ámbito internacional.

En 1992, se firmó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. En este instrumento, se reitera la exigencia de que los Estados promulguen leyes eficaces para la protección del ambiente (Principio 11).

Se incorporan principios (de tono idealista), como lograr la vinculación existente entre la paz, el desarrollo y la protección del ambiente, y la necesidad de que exista consenso entre los Estados para cuestionar actividades contaminantes realizadas por alguno de ellos (Principios 25, 3, y 13 respectivamente).

En el marco de la Cumbre de Río se adoptó uno de los instrumentos internacionales que marcó un precedente en muchas agendas locales, que es un programa de acción denominado Agenda XXI (también conocido como Programa 21).

En éste se refuerzan los objetivos tendientes al logro de una eficiente cooperación internacional y de la lucha contra la pobreza. Se incorpora la relación entre la protección del ambiente y las diferentes categorías de consumidores, afirmando que la globalización genera tensiones respecto del principio de Desarrollo Sustentable, que se agravan cuando se combina con el inminente crecimiento poblacional.

Posteriormente, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en el año 2002, los principales temas de negociación, tal como expresamente lo pusiera de resalto el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, son los referidos al agua, sanidad, energía, productividad agrícola, biodiversidad y salud.

Los dos instrumentos surgidos de la Cumbre son la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (caracterizado por incluir metas).

En este último, cuyo eje central gira en torno del objetivo de erradicación de la pobreza y la modificación de las modalidades insostenibles de consumo y producción, se plantea una meta de estricta relación con el tema de esta investigación: reducir a la mitad el número de personas que viven sin agua corriente y sin acceso a servicios sanitarios para el año 2015.

Volviendo a la clasificación, dentro del tipo, se deben citar a los instrumentos internacionales tendientes a proteger al recurso del agua dulce. Puntualmente: la Carta del Agua de 1968, la Conferencia de Mar del Plata de 1977 a la cual luego le siguió el Decenio Internacional del Agua Potable de Saneamiento (1981-1990), la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente de Dublín de 1992, la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997, y la Conferencia Internacional sobre el Agua dulce de Bonn de 2001.

Es importante destacar que, a pesar de no haber entrado en vigor, la Convención de Naciones Unidas de 1997 sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación, incorpora una serie de principios muy importantes que ya se venían aplicando consuetudinariamente.

En primer lugar, la obligación de no causar un perjuicio apreciable de un Estado a otro, en la utilización de un curso de agua, en cuanto a su caudal o calidad.

En segundo lugar, en la Convención se establece que todos los países deben realizar un uso equitativo y razonable de las aguas, para que no se perjudiquen entre ellos. También, se consagra la obligación de comunicar a otros Estados los proyectos de obras o trabajos hidráulicos que se realizarán en el futuro próximo.

El derecho a gozar de un medioambiente seguro y saludable se relaciona con el derecho a contar con condiciones seguras en el ámbito laboral. Es indudable que ambos derechos se relacionan entre sí, porque en la mayoría de las legislaciones internas se prohíbe poner en peligro a un trabajador, por la realización de tareas en lugares sujetos a contaminación y sin normas de prevención.

En el caso particular de Argentina, este avance podría producirse más allá de que los tratados que involucran este derecho humano posean jerarquía constitucional a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

Existen diversas opiniones en relación a si este derecho humano debe ser considerado como tal o no.

El ámbito comercial o relativo al mercado comenzó a ser mencionado desde hace un tiempo en algunos instrumentos internacionales sobre el tema. Particularmente, la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sustentable de 1992 establece específicamente en su Principio 4 que “el agua tiene un valor económico en todos

sus diversos usos a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico”.

Resulta un paso fundamental y necesario que sea respetado el carácter vinculante de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que reconoció, tal como ya hemos destacado, en forma explícita el acceso al agua y al saneamiento como derechos humanos fundamentales. Como consecuencia de esto, consideramos que el Principio 4 de la Declaración de Dublín se ha debilitado por el contenido de las Resoluciones de la Organización de Naciones Unidas de 2010.

Sin embargo, se destaca que la Organización de Naciones Unidas a través del Consejo de Derechos Humanos, afirma que el derecho al agua y saneamiento está incluido en los tratados vigentes de garantías fundamentales por lo que los Estados tienen la responsabilidad de asegurar a los ciudadanos su ejercicio y goce pleno. De esta manera afirman que la obligación de brindar acceso al agua potable es considerada como vinculante (teniendo en cuenta esta postura).

El derecho a gozar del recurso del agua potable se relaciona de manera directa con el “derecho a la alimentación”, dado el carácter complementario de ambos, por lo que su protección ha de ser asumida en forma conjunta, complementaria e integrada.

### **La jurisprudencia nacional y las Constituciones de América Latina. Su vinculación con el reconocimiento del derecho humano de acceso al agua**

En Argentina se han detectado precedentes jurisprudenciales donde se ha reconocido el derecho humano de acceso al agua con anterioridad al 28 de Julio de 2010 (cuando se dictó la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas), pero también con posterioridad a dicha fecha algunos casos fueron seleccionados e incorporados en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 2**

**Precedentes jurisprudenciales anteriores al reconocimiento del derecho humano de acceso al agua por la Organización de Naciones Unidas**

<b>Casos</b>	<b>Jurisdicción</b>	<b>Fuero e instancia judicial</b>	<b>Fecha</b>
Asociación Civil por la Igualdad y la justicia contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre amparo	Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N°8 – Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario	21/11/2006 y 2007
Utilducto S.A. c/ Aguas Bonaerenses S.A. sobre pretensión anulatoria	Provincia de Buenos Aires	Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires	8/07/2008
Fraga Juan de la Cruz c/ Arrocería Rogelio Zampedri S.A. y/o q.r.r. y El Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA) sobre acción sumarísima de amparo	Provincia de Corrientes	Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes	24/11/2009
Fundación Ecosur Ecológica Cultural y Educ. desde los pueblos del Sur contra Municipalidad de Vicente López y otro sobre amparo	Provincia de Buenos Aires	Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de San Martín	25/07/2008

Estos precedentes jurisprudenciales fueron escogidos de diferentes jurisdicciones y fueros de Argentina, por lo que se podría deducir que existe una tendencia uniforme a nivel nacional.

**Cuadro N° 3**

**Precedentes jurisprudenciales posteriores al reconocimiento del derecho humano de acceso al agua por la Organización de Naciones Unidas**

<b>Casos</b>	<b>Jurisdicción</b>	<b>Fuero e instancia judicial</b>	<b>Fecha</b>
Lugo Silvia Itati, Lugo Alba Susana, Lugo Cinthia Corina y Lugo Florencio Diego contra Aguas de Corrientes S.A. sobre sumarísimo	Provincia de Corrientes	Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Corrientes	7/12/2011
Club Defensores de Torino c/ Aguas de Corrientes S.A. sobre sumarísimo	Provincia de Corrientes	Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Corrientes	24/02/2012
Negrelli Oscar Rodolfo y otro/a c/ Poder Ejecutivo y otro/a sobre amparo	Provincia de Buenos Aires	Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata	20/11/2012
Marcore Marta Susana c/ Aguas de Corrientes S.A. y Ente Regulador de Obras Sanitarias sobre amparo	Provincia de Corrientes	Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes	6/12/2011

Por su parte, el fallo “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires sobre amparo”, será analizado en profundidad debido a que se lo considera un *leading case* en la materia, y porque los otros casos repitieron los argumentos centrales del mismo (sin haberlo citado).

*Primera instancia judicial:*

Lo primero que se remarca sobre este caso es la notable disparidad espacial era notable, si se analizaba la superior cobertura de servicios de agua existente en otras zonas de la Ciudad de Buenos Aires, a diferencia de lo que ocurría en algunas zonas del Gran Buenos Aires y/o en villas de emergencia.

Los vecinos de la villa fueron representados y apoyados por la organización no gubernamental “Asociación Civil por la Igualdad y Justicia” (ACIJ), ya que su objeto social incluye la defensa de los derechos de las minorías y de los grupos desaventajados por su posición, condición social o económica.

Lo llamativo y que se menciona en el fallo, es que la deficiencia de esta zona respecto del acceso a la red de agua potable, ya había sido identificada por organismos públicos en diversas oportunidades. Aquí se puede destacar la importancia de la participación de la sociedad civil en responsabilidades que deberían corresponderle al Estado.

Anteriormente a este proceso, la solución implementada a través del Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, fue proveer a las cuatro manzanas afectadas del barrio con suministros de emergencia, que consistían en camiones cisterna que descargaban agua varias veces al día en pequeños tanques contenedores ubicados en distintos puntos de la zona afectada.

Esta medida de emergencia se extendió durante un año y medio y al tratarse de una solución precaria, posteriormente a su fin motivó el presente reclamo judicial.

En el mismo se solicitó una medida cautelar innovativa urgente, debido a la necesidad de la rápida solución de la problemática, que fue objetada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Además cuestionó el pedido de ACIJ manifestando que la cuestión se había vuelto abstracta, porque el gobierno ya había cumplido con la asistencia requerida (al brindar una solución de emergencia).



Sin embargo, el Asesor Tutelar manifestó que la cuestión no había devenido abstracta en tanto que la normal prestación del servicio obedeció a la medida cautelar ordenada, cuestión que en ese momento continuaba siendo irregular y defectuosa. Además destacó la vulnerabilidad de dichas personas, tanto en el ámbito social como económico, y que se estaba afectando el derecho a la salud.

Uno de los aspectos fundamentales es que esto es un derecho constitucional reconocido en el artículo 20 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al consagrarse allí el derecho a la salud integral.

La sentencia de primera instancia de este caso fue dictada por un Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, en defensa de los derechos a la salud y de acceso al agua potable de las familias afectadas por la decisión del Instituto de la Vivienda de interrumpir la provisión de agua potable, la que habitualmente era colocada en grandes tanques de reserva depositados en las esquinas de las manzanas del barrio.

Procesalmente cumplió con todos los requerimientos legales y se le ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires garantizar en forma urgente y por los mecanismos que correspondan, el acceso al agua potable de las manzanas 11, 12, 13 y 14 de la Villa 31 bis de forma integral y continua.

Se solicitó que se le devuelva el servicio a los vecinos de las manzanas más alejadas de la villa, que amplíe el horario de distribución diaria hasta las 22 horas, incluso los días domingos, y que asegure la presencia de camiones hidrantes las veces que sea necesario para suplir las carencias de distribución.

Esto deberá realizarse hasta que el gobierno pueda ofrecer otra alternativa que asegure la normal prestación del servicio de agua.

Además, deberá informar cada tres meses en el expediente sobre el cumplimiento de la sentencia.

Uno de los aspectos que cuestionamos es que no se fijó una obligación de seguimiento estatal más estricto respecto del cumplimiento de la sentencia, ni tampoco la imposición de sanciones en dicho caso desincentivando la actitud de la demandada.

Como fundamento de su pretensión, la parte actora citó al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo Comité en la Observación N° 15 mencionó

al derecho humano al agua como necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de enfermedades relacionadas con la misma y para satisfacer las necesidades de consumo, cocina, higiene personal y doméstica.

Mencionó al derecho a la salud recogido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículos 17 y 20), y por la Convención sobre los Derechos del Niño, y señaló la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

*Segunda instancia judicial:*

Esta sentencia rechazó el recurso de apelación presentado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, confirmó la sentencia dictada por el Juez de primera instancia y habilitó la feria judicial para resolver esta causa, fundándose en que se trataba de un asunto que no admitía demora por existir un riesgo previsible e inminente por la frustración del goce de derechos fundamentales del hombre.

Uno de los aspectos fundamentales que surgen de este fallo es la mención del principio de igualdad, que también surge de los principios básicos de los servicios públicos que ya han sido mencionados en capítulos anteriores.

Además se manifestó que una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud, verá disminuido su derecho a la vida y su dignidad.

En este sentido se manifestó que el derecho a la vida se descompone en cuatro elementos esenciales:

- El derecho a una alimentación adecuada.
- El derecho a contar con agua potable.
- El derecho a la vivienda.
- El derecho a la salud.

Esta sentencia excede (no en su resolución), sino en la extensión y profundidad de sus fundamentos, a la dictada en primera instancia:

“Nótese que la sentencia de grado no exigió, por ejemplo, la extensión de la red de agua corriente, la provisión mediante bombas mecánicas de extracción de agua de las napas subterráneas – para lo cual sería imprescindible efectuar excavaciones y

tareas de conexión – o cualquier obra de infraestructura de pequeña, mediana o gran envergadura, que si bien pueden dar soluciones más eficientes y perdurables, exceden esa obligación gubernamental de aprovisionamiento mínimo y necesario para la vida.”

Se sostuvo que la sentencia dictada en la instancia anterior no significó la adopción de medidas evolutivas de perfeccionamiento en el goce del derecho – principio de progresividad. Por el contrario, implicó el reconocimiento mínimo que del derecho al agua puede hacerse, respetando, además, el principio de no regresividad que veda a las autoridades públicas la posibilidad de adoptar medidas que reduzcan el nivel de los derechos sociales de que goza la población, más aún si se encuentran en situaciones de extrema precariedad y exclusión social.

Otro aporte importante de la misma es que se ha mencionado a la “teoría de los actos propios”, en virtud de la cual el Estado tiene obligación de continuar prestando el servicio de agua.

También se incorporó el concepto de la materialización del “plan de vida” que se encuentra vinculado con el principio de autonomía individual (artículo 19 de la Constitución Nacional), o sea el derecho de cada persona a elegir libremente.

Para que la elección del plan de vida resulte posible el Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene además, el deber inexcusable de realizar las prestaciones básicas y necesarias, de manera que el ejercicio de aquéllos no se torne ilusorio.

Se afirmó que el derecho de acceso al agua está indisolublemente ligado al más alto nivel posible de salud y de “alimentación”.

La tendencia internacional de reconocimiento del concepto de Responsabilidad Social se ha vislumbrado también en la jurisprudencia nacional.

En el análisis realizado en relación con las jurisdicciones argentinas en los casos jurisprudenciales del apartado anterior, se pudo destacar que la Justicia de la Provincia de Corrientes (en especial los Tribunales pertenecientes a la segunda instancia judicial), han tenido una evolución tendiente al reconocimiento del derecho humano de acceso al agua aún desde antes del dictado de las Resoluciones de la Organización de Naciones Unidas y de sentencias de tribunales de otras jurisdicciones.

Y respecto de los fueros (al no existir tribunales ambientales), los que aparecieron con más frecuencia fueron el Contencioso Administrativo y el Civil y Comercial, supliendo dicha falencia procedimental.

Esto indudablemente tiene relación directa con el hecho de que la Constitución de la Provincia de Corrientes incorporó el artículo 59 en el año 2007, donde se reconoce explícitamente el derecho humano de acceso al agua.

Además se le otorga la responsabilidad al Estado de proveer a los ciudadanos de las necesidades básicas para tener una vida digna, y esto incluye principalmente el derecho de acceso del agua potable.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se han analizado las sentencias más abarcativas de todos los aspectos fundamentales de esta temática, a través del desarrollo jurisprudencial realizado en el caso de la organización no gubernamental ACIJ, en tanto que en las mismas se reconoció este derecho humano sin contar dentro de su ámbito con normativa nacional que lo abale.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires se ha podido detectar una evolución incipiente en relación con el reconocimiento de este derecho humano, ya que hasta el momento existen pocas sentencias en donde se lo reconoce.

En todos los casos se mencionó como fuentes principales a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, los cuales ya habían sido ratificados por Argentina, más allá de que éstos no mencionaban directamente el derecho de acceso al agua. Otro de los aspectos importantes que surge es que este último derecho humano, es que el mismo se consideró incluido dentro del *derecho de acceso a la vivienda digna*.

Dicho concepto también fue tenido en consideración al momento del diseño de los programas sociales y de normativa vinculados con la provisión del servicio de agua en Argentina, que a su vez se reflejan en el contenido de algunas normas obligatorias y voluntarias como es el caso de la ISO 26.000.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> MINAVERRY, Clara; GALLY, Teresa, "La implementación de los programas sociales en el servicio de provisión de agua en Buenos Aires y su vinculación con la Norma ISO 26.000", *Memorias de las XXXVI Jornadas IRAM Universidades y XXIII Foro UNILAB*, Villa Mercedes, IRAM y Universidad Nacional de San Luis, 2012, pp. 1 y 2.

## **Análisis sobre los textos constitucionales de una selección de países de América Latina**

En primer lugar debe mencionarse que en el ámbito territorial analizado, se ha evidenciado un proceso social y político denominado “constitucionalismo latinoamericano” que se destaca a nivel mundial.

Algunos autores remarcan que este movimiento tuvo como principal finalidad la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales y/o económicas, que se evidencian en todos los países de América Latina.

Además, afirman que “ni las desiguales estructuras sociales coloniales, ni la combinación entre legado jurídico ibérico, tradiciones autóctonas y una importación no siempre consistente de categorías jurídicas estadounidenses o francesas, favorecieron el afianzamiento de una tradición constitucional garantista y democrática. Esto hizo frecuente la contraposición entre un constitucionalismo de países “avanzados”, normativo y vinculante, y un constitucionalismo de países “subdesarrollados”, plagado de grandilocuencia pero de nula o escasa efectividad.”

136

Este nuevo movimiento implicó el reconocimiento de “nuevos” derechos dentro del ámbito de las Cartas Magnas de cada país, y uno de éstos fueron los vinculados con la protección del medioambiente y de los derechos humanos.

Se han incorporado algunas “nuevas” herramientas tendientes a poder lograr gozar de dichos derechos en la práctica y a lograr una democracia más representativa.

A continuación se analizará brevemente el contenido de algunos textos constitucionales de países de América Latina, en donde se reconoce explícitamente el derecho humano de acceso al agua potable:

### **Cuadro N° 4**

#### **Selección de textos constitucionales de países de América Latina**

---

<sup>136</sup> PISARELLO, Gerardo (s/f), “El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la Constitución venezolana de 1999”, [En línea] [www.rebellion.org/docs/96201.pdf](http://www.rebellion.org/docs/96201.pdf), [Consulta: 7 de Mayo de 2013], p. 1.

<b>País</b>	<b>Texto principal</b>	<b>Año</b>
Uruguay	<p>Artículo 47:</p> <p>“El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.”</p>	2007
Ecuador	<p>Artículo 12:</p> <p>“El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.”</p>	2008
México	<p>Artículo 4:</p> <p>“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.”</p>	2012
Argentina	<p>Artículo 75 inciso 22:</p> <p>“Incorporó a algunos tratados internacionales de derechos humanos (como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y les otorgó jerarquía superior a las leyes. A través de esta disposición ha incorporado indirectamente el derecho al agua bajo el PIDESC en su legislación nacional.”</p>	1994

En primer lugar, los vocablos utilizados por las Constituciones de Uruguay y de Ecuador resultan ser significativos, ya que se refieren al agua como “esencial”, “irrenunciable” y como “patrimonio nacional estratégico”.

La técnica utilizada en estos textos es la de jerarquizar a este recurso al principio, para luego poder poner a su disposición herramientas jurídicas (a través de sus órganos legislativos) que aseguren su goce.

Otros países de la región actualmente se encuentran trabajando en proyectos de leyes, para reconocer este derecho humano en su normativa local (tal es el caso de Bolivia y de Perú).

Los países que han sido incorporados en el cuadro (en especial los tres primeros que han reconocido de manera directa al derecho humano de acceso al agua), son considerados de avanzada y han marcado una nueva y positiva tendencia dentro del ámbito jurídico.

El caso de Argentina al haberle otorgado a los tratados internacionales una jerarquía superior a las leyes, también ha avanzado en dicho sentido.

En el artículo 41 de la Constitución Nacional se reconoce “el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”, pero no se ha mencionado expresamente al recurso del agua.

## CAPÍTULO 9

### APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. ADAPTACIÓN JURÍDICA DE LA TEORÍA DE LOS INDICADORES DE GOLDEN Y PICCI. NIVEL DE CUMPLIMIENTO LEGAL EN LA COBERTURA Y EN EL SISTEMA DE MEDICIÓN DEL SERVICIO DEL AGUA

*“Los deficientes niveles técnicos y de gestión pueden incrementar la corrupción. En muchos casos es muy difícil distinguir entre una inadecuada administración desde el punto de vista legal y la corrupción.”*

*Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo <sup>137</sup>*

#### **Nivel de cumplimiento legal en la cobertura del servicio del agua**

La cobertura del servicio del agua en la red pública incluye a todos los inmuebles que no poseen otra clase de sistema para acceder a dicho recurso (tal es el caso de las bombas de agua, del pozo, entre otros).

La importancia de este aspecto se destaca fundamentalmente en los casos en donde no se cuenta con el mismo, donde se genera un gran impacto al ambiente y se expone a las personas a contraer enfermedades relacionadas con el agua.

Este concepto se vincula directamente con el *derecho a la salud* y al *acceso a una vivienda digna*, los cuales serán analizados más adelante junto con el Derecho Ambiental.

---

<sup>137</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas*, Nueva York, 2011, p. 15.



Para brindarnos un panorama respecto del ámbito territorial en donde estamos investigando, el siguiente cuadro muestra que América Latina y el Caribe no son las áreas más desfavorecidas en comparación con los niveles de cobertura del servicio de otras regiones del mundo.

**Cuadro N° 5**

**Población cubierta con el servicio de agua potable y saneamiento**

Región	PORCENTAJE DE POBLACIÓN CUBIERTA CON AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO POR REGIÓN				
	Agua			Instalaciones mejoradas de saneamiento	
	Urbano	Rural		Urbano	Rural
	red	fuelle mejorada	red y fuente mejorada		
África subsahariana	35	48	47	44	24
África septentrional	91	4	87	94	83
Asia oriental	96	2	82	61	53
Asia meridional	51	44	83	57	28
Asia sudoriental	52	40	81	79	60
Asia occidental	93	3	78	94	67
Oceania	sin dato	sin dato	37	81	45
América Latina y el Caribe	92	5	80	88	55
Comunidad de Estados Independientes	90	8	87	93	83
Regiones desarrolladas	98	2	98	100	96
Regiones en desarrollo	73	21	76	68	40
Mundo	79	17	78	76	45

Fuente: OMS / UNICEF (2010).

**Fuente: Organización Mundial de la Salud y UNICEF**

En las dos concesiones analizadas aquí, al igual que ocurrió en otros servicios públicos como el gas y los peajes, los concesionarios no pagaron ningún canon por el uso de la infraestructura transferida ni por los recursos hídricos.<sup>138</sup>

<sup>138</sup> AZPIAZU, Daniel; *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, Fundación OSDE y CIEPP, Buenos Aires, Argentina, pp. 17 y 18.

En el caso del servicio del agua, se había pactado que al finalizar el plazo de la concesión se debería cumplir con la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua.

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.<sup>139</sup>

### **Análisis sobre la normativa vinculada con la obligación de cobertura del servicio de agua**

A continuación se acompaña un cuadro donde se describe la normativa vinculada con la obligación de cobertura del servicio del agua.

A los fines de brindar mayor información sobre el nivel de cobertura del servicio, se incorporarán datos relativos al avance en el cumplimiento del Objetivo del Milenio 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.”<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> FERRO, Gustavo, LENTINI, Emilio, “Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina”, *División de Recursos Naturales e Infraestructura*, CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 2012, p. 11.

<sup>140</sup> Argentina fue uno de los 189 países que se comprometieron a cumplir con los Objetivos del Milenio en el ámbito internacional en el año 2000.

**Cuadro N° 6**

**Principal normativa vinculada con la obligación de cobertura del servicio de agua**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 Partidos del Gran Buenos Aires**

<b>Fuente legal</b>	<b>Obligación legal</b>	<b>Modalidad de la concesión</b>	<b>Nivel de cumplimiento Objetivos del Milenio al año 1993 (inicio concesiones)<sup>141</sup></b>	<b>Nivel de cumplimiento Objetivos del Milenio al año 2013</b>
Decreto 999/92, <sup>142</sup> artículo 42	Los servicios de agua potable y desagües cloacales deben estar disponibles en los plazos y con los alcances que se fijan en el contrato de concesión, para los habitantes del área regulada.	Servicio suministrado por una empresa privada	92,8% <sup>143</sup>	Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Entre el 99,8 y el 100%. <sup>144</sup>  La información

<sup>141</sup> Los datos corresponden al año 1991 porque surgen de la información suministrada por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.

<sup>142</sup> Marco Regulatorio para los servicios de concesión de agua potable y desagües cloacales.

<sup>143</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 1991.

<sup>144</sup> [En línea] [www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios](http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios), [Consulta: 12 de agosto de 2013].

				relativa a los 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires será descripta abajo.
Decreto 878/2003 <sup>145</sup> , artículo 26	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	Servicio suministrado por una empresa privada	92,8% <sup>146</sup>	
Instrumento de vinculación	Alcanzar el 100% de la cobertura de los servicios de agua	Servicio suministrado por una	92,8% <sup>148</sup>	Ciudad Autónoma de Buenos

<sup>145</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

<sup>146</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 1991.

<p>n con el Estado Nacional<sup>147</sup></p>	<p>potable y desagües cloacales dentro del área de la concesión al año 2018.</p>	<p>empresa pública</p>		<p>Aires: Entre el 99,8 y el 100%.<sup>149</sup> La información relativa a los 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires será descripta abajo.</p>
---	--	------------------------	--	--

Es importante destacar que actualmente de forma individual, los 17 Partidos del Gran Buenos Aires alcanzaron los siguientes niveles de cobertura del servicio (a través de los indicadores de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio):

- Almirante Brown: 50,33%
- Avellaneda: 98,80%
- Esteban Echeverría: 43,77%

<sup>148</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 1991.

<sup>147</sup> Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010, y Ley 26.221. En esta última 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se crea el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

<sup>149</sup> [En línea] [www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios](http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios), [Consulta: 12 de agosto de 2013].

- La Matanza:55,56%
- Lanús: 99,85%
- Lomas de Zamora: 97,98%
- Morón: 77,77%
- Quilmes: 99,68%
- San Fernando:98%
- San Isidro: 99,73%
- San Martín: 96,74%
- Tres de Febrero: 88,45%
- Tigre: 64,11%
- Vicente López:100%
- Ezeiza: 19,69%
- Hurlingham: 37,5%
- Ituzaingó: 11,56%<sup>150</sup>

Puede detectarse una clara disparidad territorial existente en la Provincia de Buenos Aires en el nivel de cobertura del servicio, produciéndose un incumplimiento legal en el área analizada, ya que Argentina se ha comprometido a nivel internacional a avanzar en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A continuación se incorporará la información correspondiente a los niveles de cumplimiento y de planificación de la cobertura del servicio de agua en Santa Fe. La misma se podrá contrastar con los aspectos cualitativos y cuantitativos de la normativa vigente.

---

<sup>150</sup> [En línea] [www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios](http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios), [Consulta: 12 de agosto de 2013].

**Cuadro N° 7**

**Principal normativa vinculada con la obligación de cobertura del servicio de agua**

**Santa Fe y las 15 ciudades**

<b>Fuente legal</b>	<b>Obligación legal</b>	<b>Modalidad de la concesión</b>	<b>Nivel de cumplimiento en la cobertura</b>	<b>Nivel de cumplimiento Objetivos del Milenio al año 1993 (inicio concesiones)</b> <small>151</small>	<b>Nivel de cumplimiento Objetivos del Milenio al 2013</b>
Contrato de concesión	Expansión del servicio de aguas a toda la población de los 15 distritos servidos por la empresa, bajo el principio de riesgo empresario	Servicio suministrado por una empresa privada	Se habían comprometido a cubrir el 100% de la población para el año 2012. <sup>153</sup>	55,1% <sup>154</sup>	Provincia de Santa Fe: Los valores rondan desde el 11% hasta el 99% de acuerdo a las áreas. <sup>155</sup>

<sup>151</sup> Los datos corresponden al año 1991 porque surgen de la información suministrada por el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina.

<sup>153</sup> Cabe destacar que el contrato de concesión se rescindió en el año 2006, por lo cual quedaron cuatro años que no pueden evaluarse.

	<sup>152</sup>				
Instru- mento de vincula- ción <sup>156</sup>	100% de la cobertura de la población de los 15 distritos.	Servicio suministrado por una empresa pública.	Se encuentra en ejecución, no habiendo finalizado su plazo.	55,1% <sup>157</sup>	Provincia de Santa Fe: Los valores rondan desde el 11% hasta el 99% de acuerdo a las áreas. <sup>158</sup>

La obligación de cobertura total del servicio del agua ha sido contemplada legalmente en todos los ámbitos territoriales de la presente investigación (no existiendo un vacío legal).

No existe una ley nacional que regule la temática y que ampare a los ciudadanos. Tampoco se incorporaron herramientas ni sanciones incumplimientos legales a dichas obligaciones asumidas por las empresas de agua.

<sup>154</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 1991.

<sup>155</sup> [En línea] [www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios](http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios), [Consulta: 12 de agosto de 2013].

<sup>152</sup> Fuente: Adelco Sante Fe.

<sup>156</sup> Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010, y Ley 26.221. En esta última 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se creó el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

<sup>157</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 1991.

<sup>158</sup> [En línea] [www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios](http://www.politicassociales.gov.ar/odm/provinciasymunicipios), [Consulta: 12 de agosto de 2013].



En todos los ámbitos territoriales se ha detectado un cumplimiento parcial de las obligaciones de cobertura del servicio de agua.

Diversos autores sostuvieron que todo lo vinculado con la comercialización de los servicios públicos debe ser adecuadamente regulado por el Estado, especialmente en los casos en los cuales ya se ha demostrado que la competencia no es totalmente efectiva.<sup>159</sup>

Asimismo, “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.”<sup>160</sup>

A su vez, una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que justificó todo lo anterior, fue en el caso “Velásquez Rodríguez vs. Honduras” del 29 de julio de 1988.

Allí la Corte entendió que el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden 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.

Por su parte y de forma contradictoria, el artículo 57 del Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires (Ley 12.257 de 1999) regula específicamente la temática del abastecimiento de agua potable y establece lo siguiente:

“Todo habitante está obligado a usar el servicio público de abastecimiento de agua potable que la autoridad imponga para su vivienda, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 25” (salvo para satisfacer sus necesidades básicas).

En este caso se está obligando a los ciudadanos a utilizar el servicio público de agua, pero al mismo tiempo se está reconociendo que existen falencias. Sin embargo,

---

<sup>159</sup> SOLANES, Miguel, *Common Regulatory Principles and Regulation of Water and Sanitation*, International Institute for Sustainable Development, [www.iisd.org](http://www.iisd.org), 2009, p. 1.

<sup>160</sup> CAPALBO, Sofía, “El agua como un derecho humano y el rol del Estado”, *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, ISBN; 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, 2007, p. 373.

dicha desprotección existe porque la normativa no provee ninguna solución ni plan optativo, para que se pueda ir avanzando desde el ámbito jurídico.

Una vez que se ha analizado la totalidad de la normativa vinculada con la calidad del servicio, en la práctica aparece el caso de los habitantes excluidos de la cobertura pero que sin embargo deberían haber estado incluidos en la misma conforme a los contratos de concesión firmados.

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 se realizan estas conexiones clandestinas por parte de algunas personas que carecen del servicio de agua, y no por negación a pagar el mismo.

Aquí también se deben incluir los casos registrados en donde “legalmente” los usuarios poseen acceso y pagan el servicio de agua para sus domicilios, pero en la práctica no disfrutan de condiciones adecuadas ni se cumple con lo establecido en la ley y en los contratos firmados por las empresas proveedoras del servicio.

Es claro que el papel del Estado en su colaboración financiera es fundamental para que pueda realizarse una inversión masiva en nuevas conexiones y en extensiones de la red del servicio de agua potable.

Existe una clara desprotección jurídica por parte del Estado de las personas que deben asumir mayores costos para poder acceder al servicio del agua. Esto se traduce en la inexistencia de legislación que prevea las situaciones donde se adquiere agua de forma no convencional.

*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.”<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe global de la corrupción 2008. Corrupción en el sector del agua*, 2008, p. xxiii.

Esta situación de insuficiente cobertura del servicio aparece también reflejada en los cuadros estadísticos que se acompañan a continuación:

**Cuadro N° 8**

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

Servicio	Jurisdicción	1980	1985	1990	1992
Agua potable	Ciudad de Buenos Aires	97	99	99	99
	Gran Buenos Aires	49	46	51	69
	Área Metropolitana de Buenos Aires	68	65	67	71
Alcantarillado	Ciudad de Buenos Aires	93	99	99	99
	Gran Buenos Aires	24	31	33	35
	Área Metropolitana de Buenos Aires	49	55	55	57

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

Fuente: Obras Sanitarias de la Nación y Aguas Argentinas S.A.

**Cuadro N° 9**

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

Servicio	Jurisdicción	Año				
		1	5	10	20	30
Agua potable	Ciudad de Buenos Aires	99,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Gran Buenos Aires	57,3	75,3	86,0	96,1	100,0
	Área Metropolitana de Buenos Aires	76,9	83,0	90,3	97,2	100,0
Alcantarillado	Ciudad de Buenos Aires	99,0	99,0	100,0	100,0	100,0
	Gran Buenos Aires	37,0	49,2	62,7	84,5	93,2
	Área Metropolitana de Buenos Aires	57,2	64,8	74,0	89,0	95,1
Tratamiento primario de aguas servidas	Ciudad de Buenos Aires	0,0	99,0	100,0	100,0	100,0
	Gran Buenos Aires	5,5	44,8	57,2	78,5	85,3
	Área Metropolitana de Buenos Aires	3,7	61,7	70,2	84,8	89,4
Tratamiento secundario de aguas servidas	Ciudad de Buenos Aires	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
	Gran Buenos Aires	5,5	12,7	21,7	78,5	85,3
	Área Metropolitana de Buenos Aires	3,7	8,7	15,2	84,8	89,4

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

Fuente: Elaborado en base a información de Aguas Argentinas S.A.

Respecto del nivel de cumplimiento legal en la cobertura del servicio, debe destacarse que la disparidad espacial es notable, si se analiza la superior cobertura existente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a diferencia de lo que ocurre en otras zonas del Gran Buenos Aires y de Santa Fe, por lo que se estaría cumpliendo parcialmente con dicha obligación.

Diversos autores coinciden en afirmar que “no se cumplieron las metas que el contrato de concesión establecía para la expansión de los servicios, ni el nivel de calidad de los mismos”.<sup>162</sup>

Los controles han fallado en asegurar que se cumplan en su totalidad los objetivos y las metas sociales que surgen del mismo.

Otros organismos y autores afirman que dentro del servicio de agua potable, la obligación y el compromiso de cobertura del mismo a determinados ámbitos, suelen ser sufridas por las personas con menos recursos, lo cual impacta también en el ámbito social.<sup>163</sup>

Al referirnos a un caso internacional como es el del Reino Unido, algunos autores sostuvieron que allí ocurre lo mismo y que es habitual detectar que la infraestructura inicial instalada para la provisión de los servicios de agua, se ubique en las áreas más acomodadas de las ciudades dejando afuera del sistema a una creciente población en las zonas periféricas.<sup>164</sup>

Es importante destacar que la corrupción es un tema importante, pues supone que los fondos disponibles para servicios públicos no son utilizados ni con la mayor

---

<sup>162</sup> 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, CEPAL, Santiago de Chile, 2007, p. 18.

<sup>163</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 41.

<sup>164</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 41.

eficiencia ni con la mayor eficacia. De hecho, hay una correlación inversa entre corrupción y acceso a servicios.<sup>165</sup>

### **Nivel de cumplimiento legal del sistema de medición del servicio del agua**

En los ámbitos territoriales analizados, la mayoría de las empresas proveedoras del servicio suministran facturas con cargos fijos, debido a que los usuarios no poseen medidores de consumo en sus domicilios.

Esto fue justificado en la gran inversión que significaba la instalación de micromedidores.<sup>166</sup>

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.<sup>167</sup>

En el artículo 34 del Decreto Provincial 878/2003<sup>168</sup> se establece que el manejo y el consumo del agua deberán tender a un aprovechamiento “racional”, en donde se administre cuidadosamente el recurso y para evitar su derroche. Sin embargo, no se fija ningún mecanismo legal tendiente a lograr dicho propósito.

Aquí es clara la escasez de incentivos y de sanciones establecidas desde el Derecho tendientes a la protección del recurso del agua, lo cual indudablemente impacta tarde o temprano en la calidad del servicio. Esto no constituye un vacío legal en tanto que los contratos y decretos respectivos obligan a las empresas a la

---

<sup>165</sup> SOLANES, Miguel, “Descentralización de servicios de agua, eficiencia y Acuerdos de protección a la inversión internacional”, *Memoria de la Conferencia Internacional sobre gestión del agua en países federales y semejantes a los federales*, Expo Zaragoza 2008, pp. 8 y 9.

<sup>166</sup> ALCAZAR, Lorena; ABDALA, Manuel; SHIRLEY, Mary, *The Buenos Aires Water Concession*, The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy, 2000, pp. 21 y 22.

<sup>167</sup> ALCAZAR, Lorena; ABDALA, Manuel; SHIRLEY, Mary, *The Buenos Aires Water Concession*, The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy, 2000, p. 27.

<sup>168</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

colocación de medidores, pero no existe ninguna ley adicional que los respalde e implique sanciones ante su incumplimiento, debiéndose atender a la rigurosidad del texto normativo.

### **Análisis sobre la normativa vinculada con la obligación de medición del servicio del agua**

A continuación se analizará la normativa vigente vinculada con la obligación de medición del servicio de agua, dentro del período concesionado a empresas privadas.

#### **Cuadro N° 10**

#### **Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio del agua**

#### **Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires**

#### **Período concesionado a empresas privadas**

<b>Fuente legal</b>	<b>Obligación legal</b>	<b>Nivel de cumplimiento del sistema medición</b>
Contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.	Colocar medidores en todas las viviendas no residenciales y es opcional en las residenciales. <sup>169</sup>	20% <sup>170</sup>
Decreto 878/2003, artículo 52 <sup>171</sup>	El consumo de agua de todos los usuarios deberá tender, en la medida de la sustentabilidad del servicio, a ser contabilizado con medidores.	20% <sup>172</sup>

<sup>169</sup> ALCAZAR, Lorena; ABDALA, Manuel; SHIRLEY, Mary, *The Buenos Aires Water Concession*, The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy, 2000, p. 27.

<sup>170</sup> Fuente: ADERASA (Asociación de Entes Reguladores de agua potable y saneamiento de las Américas).

En el caso de lo pactado en el contrato de concesión durante el suministro del servicio por una empresa privada, la colocación de medidores en las viviendas residenciales era opcional. Esto carece de sentido teniendo en cuenta que, los consumidores domiciliarios también deberían ser responsables de utilizar racionalmente el recurso del agua, mejorando de esta manera la calidad integral del servicio.

El Decreto 878/2003 establece que el consumo de agua potable “deberá tender en la medida de la sustentabilidad del servicio”, a ser medido. En dicha norma no se fija como objetivo el exigir que el servicio sea sustentable, ya que solamente se solicita que “se intente” cuando sea posible medir la utilización del recurso. Este es un caso de inconsistencia legal, ya estas oraciones son contradictorias con algunas de las obligaciones impuestas a las empresas de agua.

El Decreto 999/92 fija un plazo de dos años para implementar el servicio de agua medido, pero en caso de incumplimiento exigió que la empresa cobre sumas fijas en sus facturas (que es lo que actualmente continúa realizando). Esto resulta contradictorio con las otras normas nacionales que establecen plazos y metas específicas respecto de la medición del servicio, y que también se encuentran vigentes.

En estas dos normas no se incluye ninguna sanción ni plazo concreto respecto del cumplimiento de sus obligaciones legales, lo cual debilita su ejecución en la práctica. Esto indica que las mismas no establecen ninguna clase de incentivo legal para que las empresas inviertan en dicho rubro. Tampoco prevén aplicar medidas disuasorias de conducta como es el caso de los tributos verdes (que serán analizados más adelante), en donde se tiende a ir modificando sustentablemente la conducta de los consumidores.

---

<sup>171</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

<sup>172</sup> Fuente: ADERASA (Asociación de Entes Reguladores de agua potable y saneamiento de las Américas).

## Cuadro N° 11

### Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio de agua

Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires.

#### Período de provisión estatal del servicio

Fuente legal	Obligación legal	Cumplimiento sistema medición
Instrumento de vinculación <sup>173</sup>	Colocar el 100% de micromedidores a todos los usuarios.	En ejecución, no ha finalizado el plazo pactado.

Durante los períodos de suministro del servicio por empresas privadas como públicas, las normas tendientes a las obligaciones de medición fueron y son escasas y no existen sanciones disuasorias por incumplimiento de las mismas.

Luego, se analizará la misma obligación legal pero para el ámbito de la Provincia de Santa Fe.

---

<sup>173</sup> Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010, y Ley 26.221. En esta última 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se crea el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.



## Cuadro N° 12

### Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio de agua

#### Santa Fe y 15 ciudades

#### Período concesionado a empresas privadas

<b>Fuente legal</b>	<b>Obligación legal</b>	<b>Cumplimiento sistema medición</b>
Contrato de concesión	Instalación total de sistema de micromedición.	46% de lo comprometido. <sup>174</sup>

## Cuadro N° 13

### Normativa vinculada con la obligación de micromedición del servicio de agua

#### Santa Fe y 15 ciudades

#### Período de provisión estatal del servicio

<b>Fuente legal</b>	<b>Obligación legal</b>	<b>Cumplimiento sistema medición</b>
Instrumento de vinculación <sup>175</sup>	Colocar el 100% de micromedidores a todos los usuarios.	En ejecución, no ha finalizado el plazo pactado.

<sup>174</sup> Fuente: Adelco, Filial Santa Fe.

<sup>175</sup> Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010, y Ley 26.221. En esta última 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se crea el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

A modo de referencia, podemos destacar que si realizamos una comparación a nivel regional, las ciudades argentinas analizadas se encuentran por debajo de la media.

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

## CAPÍTULO 10

### **APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. ADAPTACIÓN JURÍDICA DE LA TEORÍA DE LOS INDICADORES DE GOLDEN Y PICCI. NIVEL DE CUMPLIMIENTO LEGAL DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA**

*“Las mediciones estándares de corrupción se nutren de información obtenida de encuestas, y por eso nosotros proponemos un novedoso y alternativo sistema de medición que utiliza otra clase de fuentes.”*

*Miriam Golden y Lucio Picci*<sup>176</sup>

#### **Estado de la cuestión en la región sobre el nivel de inversión en infraestructura en el servicio del agua**

Diversos autores afirmaron 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.”<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> GOLDEN, Miriam; PICCI, Lucio, “Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data”, *Economics & Politics*, Volume 17, 2005, p. 1.

<sup>177</sup> SOLANES, Miguel, “Descentralización de servicios de agua, eficiencia y Acuerdos de protección a la inversión internacional”, *Memorias de la Conferencia Internacional sobre gestión del agua en países federales y semejantes a los federales*, Expo Zaragoza 2008, p. 5.

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.<sup>178</sup>

De esta manera la empresa nunca invierte capital en forma directa, ya que reduce el monto del presupuesto general para invertir en otros ámbitos requeridos por el servicio del agua.

A esto debe sumársele el desafío de las nuevas inversiones en infraestructura que deben incorporarse como consecuencia del fenómeno del cambio climático.

Se destaca que el déficit que se encontró en los servicios de suministro de agua potable en la mayoría de los países de Latinoamérica, se debió a que los niveles de inversión histórica habían estado por debajo de sus necesidades.<sup>179</sup>

Esto fue consecuencia de un congelamiento de las tarifas durante muchos años, a pesar de que en los primeros años de las privatizaciones se habían registrado varias inversiones en infraestructura si se lo compara con el período de la empresa pública.

180

Justamente el haber elegido la figura del contrato de concesión, a diferencia de cualquier otra figura legal se debió al compromiso adquirido por las empresas en relación con el nivel de inversión necesario para poder mejorar la calidad del servicio (que se ve perjudicada por el incumplimiento legal en este rubro).

A continuación, en los primeros dos gráficos se puede observar claramente, que existe una disminución de las inversiones a medida que transcurrió el plazo de la concesión.

---

<sup>178</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 46.

<sup>179</sup> LENTINI Emilio, "Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes", Documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, p. 11.

<sup>180</sup> ALCAZAR, Lorena; ABDALA, Manuel; SHIRLEY, Mary, *The Buenos Aires Water Concession*, The World Bank Development Research Group, Regulation and Competition Policy, 2000, pp. 21 y 22.

**Cuadro N° 14**

**Plan de inversiones previsto en la oferta de Aguas Argentinas S.A. (millones de pesos argentinos de 1992)**

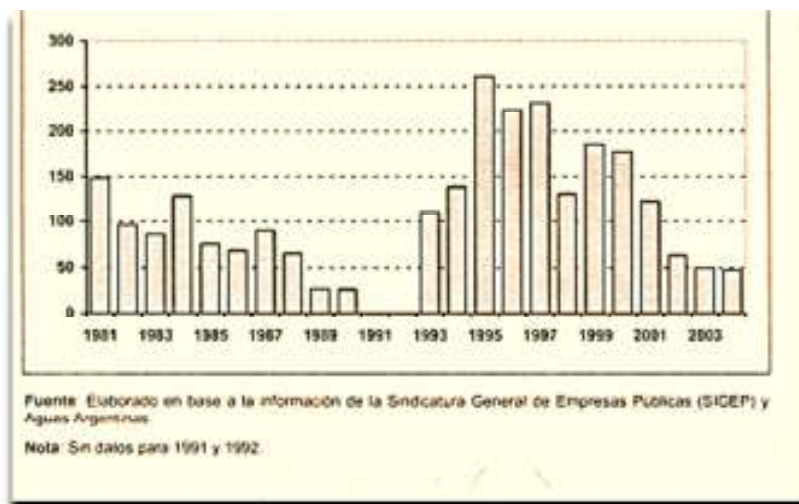
Rubro de inversión	Quinquenio						Total
	1	2	3	4	5	6	
Plantas de tratamiento de agua	37	29	20	6	10	0	102
Estaciones elevadoras y rios subterráneos	109	45	58	7	9	0	231
Redes de agua	328	246	172	193	136	127	1.202
Redes de alcantarillado	200	258	315	239	133	129	1.260
Estaciones de bombeo y conductos de alcantarillado maermos	100	18	5	24	39	1	185
Plantas de tratamiento de aguas residuales	245	101	369	86	130	6	937
Teneros, estudios y otros	58	33	24	16	20	12	164
<b>Total</b>	<b>1.084</b>	<b>731</b>	<b>963</b>	<b>571</b>	<b>477</b>	<b>275</b>	<b>4.101</b>

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

**Fuente: Aguas Argentinas S.A.**

**Gráfico N° 19**

**Evolución de las inversiones de Obras Sanitarias y de Aguas Argentinas S.A. (1981 – 2004, en millones de pesos de 1993)**



**Fuente: Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) y Aguas Argentinas S.A.**

A modo comparativo entre Obras Sanitarias de la Nación y Aguas Argentinas S.A. se destacó el gran aumento de recursos destinados a inversiones realizado por la segunda, especialmente durante la primera parte de la concesión.

La misma tendencia se aplica al caso del servicio del agua en Santa Fe.

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.”<sup>181</sup>

### Gráfico N° 20

**Inversiones no realizadas por Agua Argentinas S.A. (1993-1998, en millones de dólares a valores de oferta)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Totales
Inversiones ofertadas	101,5	210,52	302,91	362,36	229,1	83,07	1.289,46
Inversiones ejecutadas	40,93	144,55	132,17	100,49	109,52	15,41	543,07
Incumplimiento	-60,57	-65,97	-170,74	-261,87	-119,58	-67,66	-746,39

\* Corresponde al período mayo-diciembre de 1998.  
FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A COMBIBÓN DE USUARIOS DEL ESTUDIO, C.T.

**Fuente: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)**

En el gráfico anterior se detectó que hubo un incumplimiento legal durante el período de provisión del servicio de agua por una empresa privada, en relación con el nivel de inversiones ofertadas y ejecutadas.

El mismo se fue incrementando a medida que pasaron los años, detectándose una situación de déficit económico a partir del año 1998.

<sup>181</sup> FERRO, Gustavo, LENTINI, Emilio, “Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina”, *División de Recursos Naturales e Infraestructura*, CEPAL, Santiago de Chile, 2012, pp. 7, 8 y 9.

Ferro y Lentini han afirmado 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.”<sup>182</sup>

Entre éstos aparece la obligación de brindar una adecuada *presión* que es considerada como la media ponderada en diez metros de columna de agua por inmueble. A su vez, se exige un adecuado sistema de monitoreo.

La *continuidad* se refiere a que la prestación no puede ser interrumpida y 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.<sup>183</sup>

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.

También aquí podemos detectar uno de los principios básicos del Derecho Administrativo en relación con el suministro de los servicios públicos, que es la obligación de *continuidad* de los mismos.

Desde el punto de vista legal, podemos afirmar que el Derecho otorga herramientas protectoras, para asegurar un adecuado servicio desde el punto de vista técnico.

### **Análisis sobre la normativa vinculada con la obligación de inversión en infraestructura del servicio del agua**

A continuación se describirá la principal normativa vinculada con las condiciones del servicio, cuya efectividad se determina de acuerdo al nivel de cumplimiento legal respecto de las inversiones:

---

<sup>182</sup> FERRO, Gustavo, LENTINI, Emilio, “Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina”, *División de Recursos Naturales e Infraestructura*, CEPAL, Santiago de Chile, 2012, p. 13.

<sup>183</sup> PRADO, Juan José; *Manual de instituciones de derecho público*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1997, p. 260.

## Cuadro N° 15

### Normativa vinculada con las condiciones mínimas del servicio del agua

#### Período concesionado a empresas privadas

Fuente legal	Obligación legal
Artículo 42 del Decreto 999/92 <sup>184</sup>	Presión
Artículo 42 inciso d) del Decreto 999/92	Continuidad del servicio
Artículo 42 inciso e) del Decreto 999/92	Interrupciones limitadas del servicio
Decreto 878/2003 (Capítulo V) <sup>185</sup>	El servicio debe cumplir con las siguientes condiciones: Garantía de presión y caudal, continuidad del servicio, interrupciones y pérdidas temporales y previstas.

En todos los casos la normativa es parcialmente adecuada y suficiente para garantizar que se respeten las condiciones mínimas para el servicio del agua, ya que no ha incorporado un régimen sancionatorio a los fines de modificar la conducta de las empresas.

Esto también se ve reflejado en el siguiente cuadro, donde se describe la normativa aplicable al caso de la provisión estatal del servicio.

<sup>184</sup> Marco Regulatorio para los servicios de concesión de agua potable y desagües cloacales.

<sup>185</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.



## Cuadro N° 16

### Normativa vinculada con las condiciones del servicio del agua

#### Período de provisión estatal del servicio

Fuente legal	Obligación legal
Instrumento de vinculación <sup>186</sup> , Punto II.7	Presión. Sistema continuo de monitoreo 24 horas por día.
Instrumento de vinculación <sup>187</sup>	Continuidad del servicio.

A continuación se describirá la normativa sobre el cumplimiento de los niveles de inversión en el servicio del agua.

---

<sup>186</sup> Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010, y Ley 26.221. En esta última 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se crea el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

<sup>187</sup> Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010, y Ley 26.221. En esta última 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se creó el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

## Cuadro N° 17

### Normativa vinculada con el cumplimiento legal de las inversiones del servicio de agua

#### Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe

#### Período concesionado a empresas privadas

Fuente legal	Obligación legal	Nivel de cumplimiento
Contrato de concesión	Período 1993- 2001	34% <sup>188</sup>
Decreto 999/92 <sup>189</sup>	1992	El concesionario tiene obligación de preparar planes de operación, inversión y mejoras y expansión en los términos previstos en el contrato de concesión.
Contrato de concesión y artículos 40 y 109 de la Ley 11.220 de 1994 <sup>190</sup>	Plan de inversiones para ejecutar el Plan general de mejoras y desarrollo del servicio (PGMDS).	El plazo límite era el año 2002 pero no se logró completar, <sup>191</sup> cumpliéndose con el 19 %, de la inversión prevista en el contrato original. <sup>192</sup>

<sup>188</sup> Fuente: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), 2003.

<sup>189</sup> Aprueba el reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación.

<sup>190</sup> Se refiere a la transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento de Santa Fe.

<sup>191</sup> Fuente: [En línea] [www.forodelagua.com](http://www.forodelagua.com), [Consulta: 22 de abril de 2013].

<sup>192</sup> Adelco, Filial Santa Fe, 2013.

Una de las cuestiones que se ha detectado durante el período de concesión privada, fue que en el contrato se estableció que el financiamiento y las inversiones se debían realizar a largo plazo.

Éstos provendrían exclusivamente de los ingresos obtenidos de los cargos cobrados a los usuarios (por el uso de los servicios y por el cargo de infraestructura cobrado a los nuevos usuarios).<sup>193</sup>

Aquí tampoco se han incorporado sanciones graves por incumplimiento en dichos textos legales, tal como puede ser la pérdida de la concesión o la disminución del nivel de percepción de ciertos beneficios económicos.

No existe normativa que regule estas cuestiones y que ponga límites adecuados para preservar la calidad y/o seguridad del servicio (existiendo una laguna jurídica).

A continuación se analizarán dos precedentes jurisprudenciales en donde se ha reconocido esta obligación legal de inversión y del cumplimiento legal de las condiciones mínimas del servicio de agua.

### **El caso “Municipalidad de Berazategui contra Aguas Argentinas S.A. sobre ordinario” (2003)**

En este caso que tramitó ante la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, se cuestionó la falta de inversión en el tratamiento de efluentes cloacales en áreas de tomas de agua potable, y el incumplimiento en el monitoreo de la calidad del agua. Sin duda que aquí el bien jurídico protegido es el agua potable, ya que su objetivo es que sea de óptima calidad de acuerdo a los parámetros de salud abalados internacionalmente.

Desde el punto de vista procesal, se llegó a una instancia de apelación porque el juez de grado no hizo lugar a la medida cautelar solicitada por la parte actora, alegando que no se encontraban cumplidos y acreditados los requisitos exigidos por la ley tales como la verosimilitud en el derecho y el peligro en la demora.

En la misma se demandó a la empresa prestataria del servicio de agua, solicitando que se la condene para que cese de inmediato con la contaminación de las aguas del

---

<sup>193</sup> LENTINI Emilio, “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, *División de Recursos Naturales e Infraestructura*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, p. 24.

Río de la Plata, repare los daños ambientales e indemnice los daños civiles causados por la contaminación.

La actora amplió su pretensión contra el Estado Nacional, para que ordene la ejecución de un plan para la construcción de una planta de tratamiento de los efluentes cloacales que se vertían en las aguas del Río de la Plata.

En este caso no se mencionaron los principios de precaución ni de prevención, porque el daño ya se había producido, lo cual se justificó en el apartado 12 del fallo:

“Esta situación, además, pone en riesgo de contaminación a las tomas de agua potable situadas sobre la costa del Río de la Plata bajo condiciones meteorológicas desfavorables, como así también produce la degradación de la línea de costa en el entorno de vertido.”

A esto hay que sumarle la situación denunciada por el ETOSS por haberse detectado descargas de mercurio en el Río de la Plata (considerando 13).

Uno de los principios ambientales que se encuentran mencionados en la sentencia es el de “contaminador – pagador”, que implica que los responsables de la contaminación o degradación deben soportar gastos necesarios para prevenir o corregir el deterioro ambiental, tratándose los “costos sociales” que antes no se incluían en estos cálculos.

Las fuentes del derecho que se han incorporado en este caso pertenecen al ámbito nacional y al internacional.

Resulta novedoso que se haya citado el caso “Municipalidad de Magdalena contra Shell CAPSA y otros sobre disposición de residuos peligrosos” de 2003, afirmando que la acción contaminante resulta ilícita por contrariar a las normas de la Constitución, a los tratados internacionales y a las leyes nacionales y genera prioritariamente la obligación de recomponer el medio ambiente.

Se ha reconocido expresamente que la demandada no ha cumplido legalmente con ciertos aspectos claves vinculados con los niveles de inversión de infraestructura:

“Aguas Argentinas no realizó las nuevas obras ni adelantó inversiones y, a menos de dos años del contrato, formuló una propuesta de renegociación [...] al tercer año de la concesión las inversiones no realizadas ya pasaban de los 300 millones y en los

dos años siguientes el incumplimiento se agravó, acercándose al cumplirse el primer quinquenio a la mitad de lo comprometido.”

La parte demandada sostuvo que se había cumplido con el Decreto 999/92 en relación con sus normas de calidad, y que en el mismo no se exigió la implementación de inversiones como es el aumento de la capacidad de producción y la potabilización del agua, sobre todo en relación con la expansión del servicio de agua y en el sistema de saneamiento.

Podemos destacar que las lagunas normativas existentes en esta área, representan un aspecto fundamental que debería ser tenido en cuenta en un futuro inmediato.

Este caso también ha servido para subsanar este aspecto, ya que se estableció que a pesar de que la empresa ha cumplido con dicha exigencia normativa, esto no resulta suficiente como para eximir de responsabilidad a la misma.

Uno de los aspectos centrales del fallo, es que la actora acertadamente sostuvo lo siguiente:

“Se advierte una clara responsabilidad del Estado en el ejercicio, paradójicamente, de su poder reglamentario, tanto en su legítima acción como por sus injustificadas omisiones en el marco de la renegociación del contrato de concesión.”

Al tratarse de un servicio público básico para la vida, se consideró como responsable al Estado (en todos los casos), dándole un lugar destacado en relación con la empresa.

Otro de los aspectos que cuestionó la parte demandada es que había solicitado una renegociación de su contrato, alegando lo siguiente:

“Los documentos con los que la propia empresa propuso la renegociación planteaban que la regulación exigió con demasiada rigidez el cumplimiento de un plan cuyas metas eran demasiado “ambiciosas” obedeciendo a las necesidades licitatorias”.

Esta problemática también podría haber sido evitada si hubiese existido normativa con exigencias más estrictas, respecto del nivel de compromiso legal de

las empresas que suministran el servicio del agua. Por tal insuficiencia, se produjo en varias ocasiones renegociaciones de las condiciones del contrato de concesión por parte de la empresa, lo cual se encuentra dentro del ámbito de legalidad (*pacta sunt servanda*).

La sentencia del tribunal de segunda instancia fue favorable a la actora al reconocerse la falta de inversión en infraestructura y en sistemas de control de calidad.

En la misma se ordenó a la empresa de agua que adopte las medidas necesarias para que en el transcurso de los próximos 18 meses, realice las obras tendientes a la construcción y puesta en marcha de la Planta Depuradora de Líquidos cloacales ubicada en Berazategui, como la limpieza y prolongación del emisario cloacal existente en dicha localidad.

Ambos debían presentar mensualmente ante el Tribunal un informe sobre el avance de las obras, por lo que se ha contemplado una instancia posterior de seguimiento que resulta ser muy favorable.

Se ha determinado una responsabilidad concurrente de la empresa de aguas y del Estado Nacional, lo cual resulta innovador ya que la mayoría de los casos jurisprudenciales analizados sobre esta temática reconocen alguna clase de responsabilidad con mayor implicancia hacia alguno de los demandados.

### **El caso “Biondo Esteban contra Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano – Poder Ejecutivo Nacional sobre amparo” (1999)**

Un Concejal del Partido de Berazategui promovió una acción de amparo contra la ex Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (actual Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación), fundamentado en la afectación de sus derechos constitucionales de vivir en un ambiente sano y equilibrado y a la salud (artículos 41, 43 y 31 de la Constitución Nacional), y también por la grave contaminación que sufría el Río de la Plata.

En su recurso alegó que el mismo era una fuente de abastecimiento de agua potable, y al mismo tiempo cuerpo receptor de desagües cloacales e industriales sin tratamiento previo, provocando que el Río de la Plata vea agotada su capacidad de autodepuración.

Los demandados fueron responsabilizados por haber incumplido su deber de poder de policía, en tanto que debieron ejercer el control de la contaminación hídrica, y afirmaron que su obligación subsistía más allá de las funciones de fiscalización de organismos como el ETOSS (ya que éste se limitó al cumplimiento del contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A). Aquí se reconocieron las limitaciones estructurales y de funcionamiento que registran estos organismos de control.

A los fines de proteger la calidad del agua potable, el actor solicitó que la ex Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano defina lo siguiente:

- “Un programa de control efectivo de los desechos industriales que llegaran directa o indirectamente al Río de la Plata (en especial los generados por las industrias).
- Un sistema de monitoreo permanente de la calidad de dichos efluentes.
- La reubicación de las tomas de agua del concesionario en el Río de la Plata para su potabilización.
- El cumplimiento de los plazos para la construcción de una planta de tratamiento de desechos cloacales e industriales de las tres colectoras máximas que tienen su desaguadero en Berazategui.”

La sentencia de primera instancia rechazó la demanda de la actora basándose en cuestiones de forma pero no de fondo, a pesar de encontrarse en juego derechos constitucionales (principalmente los artículos 41, 43 y 31).

El juez consideró que no se había cumplido con los requisitos de admisibilidad de la acción de amparo, porque existían otros remedios legales para la resolver la cuestión (pero nunca se especificaron cuáles eran).

La demandada ya había presentado el informe del artículo 8 de la Ley nacional 16.986 de acción de amparo de 1966, alegando que se encontraban ante la ausencia de un caso judicial y de un acto administrativo concreto que afecte los derechos constitucionales cuestionados.

Además sostuvo que se requería mayor amplitud probatoria, ya que se estaban sometiendo a revisión cuestiones propias del poder administrador, por lo que este procedimiento no era considerado como el más idóneo para la resolución de una problemática con complejidad jurídica.

La Cámara de Apelaciones revocó la sentencia de primera instancia y atendió parcialmente las peticiones de la actora, y resolvió requerir informes de los últimos cinco años a todos los demandados en un plazo de 90 días, basándose en la ley general del ambiente N° 25.675 de 2002 que otorga dicha potestad.

A su vez, exigió el cumplimiento del derecho de acceso a la información (principio fundamental del Derecho Ambiental), y de disponer de todas las medidas necesarias para ordenar o probar hechos que generan un daño a intereses colectivos (en este caso el ambiente).

El fallo de segunda instancia judicial ha sido contrario a lo resuelto en la primera instancia, pero ha mantenido un adecuado criterio lógico.

En este caso se pudo vislumbrar también que en el informe del ETOSS se había aprobado un Plan de saneamiento integral, que estaba incorporado en el contrato de concesión pero que estaba sujeto a su aprobación definitiva. Cabe destacar que en el ámbito del Derecho Ambiental la dilación del tiempo genera un mayor daño al medioambiente, y que en muchos casos el mismo puede ser irreversible.

En algunos casos jurisprudenciales hemos detectado una escasa voluntad de trabajo conjunto e interdisciplinario en red entre los diferentes poderes y organismos públicos.<sup>194</sup>

Luego del análisis de estos precedentes jurisprudenciales, debe destacarse que en los mismos las sanciones son más exigentes que en otros casos que resolvieron sobre la misma temática. A su vez cuando existen las mismas, en la mayoría de los casos los estándares ambientales y los montos de las multas se encuentran desactualizados.

En ambos fallos judiciales, se le exigió al demandado una “obligación de hacer”, que resultó fundamental para asegurar el acceso a un servicio de agua de buena calidad. En los dos casos el nivel de control por parte de los organismos responsables fue evaluado como deficiente por parte de los tribunales correspondientes.

---

<sup>194</sup> CAPALDO, Griselda, “Gobernabilidad ambiental y eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable.” *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Serie Sinergias Ambientales, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, 1º edición, ISBN 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 39.



La figura del fiscal ambiental que será analizada más adelante, podría haber resultado muy útil para poder realizar un efectivo seguimiento y control de la gestión de los recursos naturales involucrados.

También se exigió un plan de monitoreo (muy exhaustivo), que implica una obligación adicional a los requerimientos solicitados al Estado.

Procesalmente una de las principales diferencias radica que en el primer caso se trató de un juicio que tramitó bajo las normas del proceso ordinario. Esto habilitó a que en las cuestiones ambientales se pueda dedicar más espacio a la etapa probatoria, que es fundamental para esta clase de casos.

En cambio, en el segundo fallo al tratarse de un amparo (que suele ser el procedimiento judicial más utilizado para esta clase de reclamos judiciales), no ocurrió lo mismo.

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

<sup>195</sup>

Es fundamental que el Estado realice un efectivo control para que se puedan defender los derechos de toda la población.

Luego del análisis de algunas cláusulas de los contratos de concesión y de los instrumentos de vinculación firmados, se puede afirmar que los mismos contenían cláusulas lo suficientemente flexibles como para habilitar las posteriores negociaciones del contrato.

Algunos autores afirmaron que al momento de producirse la devaluación de la moneda en Argentina a principios del año 2002, las empresas concesionarias de agua en Buenos Aires suspendieron sus planes de inversiones en expansión de infraestructura, <sup>196</sup> incumpliendo sus compromisos legales.

---

<sup>195</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe Global de la corrupción. Corrupción en el sector del agua*, 2008, p. xxii.

<sup>196</sup> HARDOY, Jorgelina; PANDIELLA, Gustavo; URQUIZA, Gastón, *Governance for water and sanitation services in low-income settlements: experiences with partnership-based management in Moreno, Buenos Aires*, Environment and Urbanization, International Institute for Environment and Development, 2005.

Debe destacarse que no se han realizado presentaciones judiciales por parte del Estado vinculadas con esta situación.

Este tema se vincula de manera directa con la importancia que existe en realizar inversiones adecuadas y planificadas para mantener el nivel de la infraestructura requerida para brindar el servicio, y así por supuesto mantener un alto nivel de calidad del agua.<sup>197</sup>

La problemática radica en que en muchos casos se expone a las empresas al incumplimiento de la ley, debido a que por cuestiones de desarrollo tecnológico o por limitaciones financieras no pueden cumplir totalmente con las mismas.

---

<sup>197</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 39.

## CAPÍTULO 11

### APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. ADAPTACIÓN JURÍDICA DE LA TEORÍA DE LOS INDICADORES DE GOLDEN Y PICCI. NIVEL DE CUMPLIMIENTO LEGAL RESPECTO DE LA CALIDAD DEL SERVICIO

*“La calidad de vida de las generaciones presentes y futuras depende del grado en que las normas ambientales son respetadas. En otras palabras, depende de la supremacía del derecho (Rest, 2008; 2010).”*

*Griselda Capaldo* <sup>198</sup>

#### **Estado de la cuestión sobre la calidad en el servicio del agua**

Algunos estudios informan que “en Argentina millones de personas se abastecen de agua no apta para el consumo humano ya que el recurso subterráneo está contaminado; que los pozos no tienen adecuada profundidad o carecen de los requisitos técnicos idóneos para evitar la infiltración de contaminantes”. <sup>199</sup>

Algunos organismos internacionales (como *Transparency International*) ya habían detectado este incumplimiento en nuestra región, por lo que afirmaron que durante algunos años en diversas ciudades se encontraron niveles excesivos de nitrato en

---

<sup>198</sup> CAPALDO, Griselda, “Gobernabilidad ambiental y eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable”. *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Serie Sinergias Ambientales, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, 1º edición, ISBN 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 19.

<sup>199</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Center on Housing and Rights and Eviction (COHRE), *El acceso a agua segura en el área metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable*, Programa Servicios Públicos, Buenos Aires, 2009, p. 14.

agua de red y por cuatro años consecutivos los estudios revelaron un aumento en la cantidad de pozos con arsénico.<sup>200</sup>

Para poder alcanzar los niveles básicos de calidad se requiere que el servicio cumpla satisfactoriamente con todas las obligaciones legales existentes, y a su vez que los usuarios brinden una contraprestación razonable del servicio.

Lentini afirmó muy acertadamente que “ciertos estándares no son negociables: la calidad química y bacteriológica del servicio tiene parámetros legales de cumplimiento obligatorio por cuestiones sanitarias y de la preservación de la vida. La reducción de los costos para controlar la calidad implica que en un determinado plazo se pagará esto de manera mucha más cara.”<sup>201</sup>

Por lo tanto, la actual empresa que provee el servicio en Buenos Aires posee dos clases de controles de la calidad del agua:

- Directos: Cuando los inspectores se dirigen a la industria, y donde la Administración Pública es responsable directo del control.
- Indirectos: Se mide a través de indicadores de cuencas.<sup>202</sup>

Ambos se definen conforme a lo establecido en la Ley nacional 26.221<sup>203</sup> (Anexo A), donde se describen los niveles de calidad del agua exigidos para el consumo.

---

<sup>200</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe global de la corrupción 2008*. Corrupción en el sector del agua, 2008, p. 140.

<sup>201</sup> LENTINI Emilio, “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, p. 39.

<sup>202</sup> Su función principal es la de monitorear el manejo de los planes y acciones destinados a la gestión de una cuenca hídrica (más información disponible en [www.argcapnet.org.ar](http://www.argcapnet.org.ar), p. 11, último acceso el día 20/05/2013).

<sup>203</sup> 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. Prestación del Servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales. Sociedad Agua y Saneamientos Argentinos S.A. Disolución del E.T.O.S.S. Creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación. Marco Regulatorio, 2007.

Se han intensificado los controles ambientales a partir de la firma de un convenio con ACUMAR, tal es el caso del control de cianuros. En caso de detectarse esta sustancia en el agua se ordena el inmediato corte de las actividades de las industrias de la zona y de la empresa.

Además la empresa implementó lo siguiente:

- Aplicación de estrictos controles durante las 24 horas, los 365 días del año.
- Los controles de calidad que se realizan al agua abarcan todas las etapas del proceso.
- Las normas de calidad del agua que debe cumplir la empresa incluyen 58 parámetros definidos por el Marco Regulatorio, los cuales se basan en las exigencias del Código Alimentario Argentino, y de las principales guías y normas internacionales de referencia en la temática (Organización Mundial de la Salud (OMS)).
- El Laboratorio Central se encuentra equipado con tecnología de punta e instrumental de última generación, y con personal altamente capacitado.<sup>204</sup>

Las muestras de agua se toman en más de cuatrocientos puntos fijos de las redes distribuidoras, y se focaliza en los siguientes parámetros (turbiedad, análisis bacteriológicos, determinaciones biológicas, parásitos y otros patógenos), establecidos en la normativa que se analizará más adelante.<sup>205</sup>

Se ha comenzado a trabajar interdisciplinariamente y conjuntamente entre la empresa, el INA y Redes de Laboratorio.

El caso de los Partidos de la Provincia de Buenos Aires que actualmente se encuentran incluidos dentro de la concesión de la empresa Aysa S.A., resulta paradigmático ya que es el único ámbito del país donde coexisten simultáneamente la jurisdicción nacional, provincial y municipal.

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

---

<sup>204</sup> Fuente: [En línea] en [www.aysa.com.ar](http://www.aysa.com.ar), [Consulta: 20 de julio de 2013].

<sup>205</sup> [En línea] [www.aysa.com.ar](http://www.aysa.com.ar), [Consulta: 20 de julio de 2013].

## **Análisis sobre la normativa vinculada con la calidad del servicio del agua**

A continuación se describirá la normativa sobre calidad del agua, que es aplicable a los municipios de la Provincia de Buenos Aires durante los períodos de provisión pública y/o privada del servicio:

### **Cuadro N° 18**

#### **Normas sobre calidad del agua aplicables en los municipios de Provincia de Buenos Aires**

##### **Período concesionado a empresas privadas**

<b>Norma</b>	<b>Aspectos principales</b>	<b>Comentarios</b>
Decreto Provincial 878/2003, capítulo V <sup>206</sup>	Se refiere a las normas de calidad del agua. Se creó una Comisión permanente de normas de potabilidad de vertido y efluentes líquidos y subproductos, que establecerá en cada localidad o región las características que debe reunir el agua para que sea considerada potable y/o corriente.	La clasificación existente para la Provincia de Buenos Aires sobre la existencia de agua corriente y agua potable genera una problemática, ya que esto no existe en el ámbito nacional ni de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>206</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

## Cuadro N° 19

### Normas sobre calidad del agua aplicables en los Municipios de Provincia de Buenos Aires

#### Período de provisión estatal del servicio

Norma	Aspectos principales	Comentarios
Ley 26.221 de 2007, <sup>207</sup> Anexo A y capítulo II punto 6.	Establece los parámetros exigidos para la calidad del agua. El capítulo II remite al marco regulatorio y a las normas aplicables.	Se aplica en la práctica de la empresa Aysa S.A. Controlan en especial los niveles de arsénico, nitratos y cromo.

De acuerdo a la normativa anterior, puede afirmarse que existe un solapamiento legal entre la Ley nacional 26.221 de 2007<sup>208</sup> y el Decreto Provincial 878/2003<sup>209</sup>, ya que ambos están vigentes para el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>207</sup> En 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se creó el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

<sup>208</sup> En 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se creó el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

<sup>209</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

La Ley 26.221 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 acarrea 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 878/2003<sup>210</sup> 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.”

---

<sup>210</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.



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 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 el 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 solicitan 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).

A continuación, se graficarán los dos ámbitos en los cuales se ha detectado un solapamiento en relación con la regulación de la calidad del servicio del agua, para los ámbitos de la Ciudad Autónoma y de la Provincia de Buenos Aires:

- Definición del agua potable.
- Parámetros de calidad del agua.

Los mismos atentan contra el principio de seguridad jurídica, creando incertidumbre en los usuarios del servicio.

## Gráfico N° 21

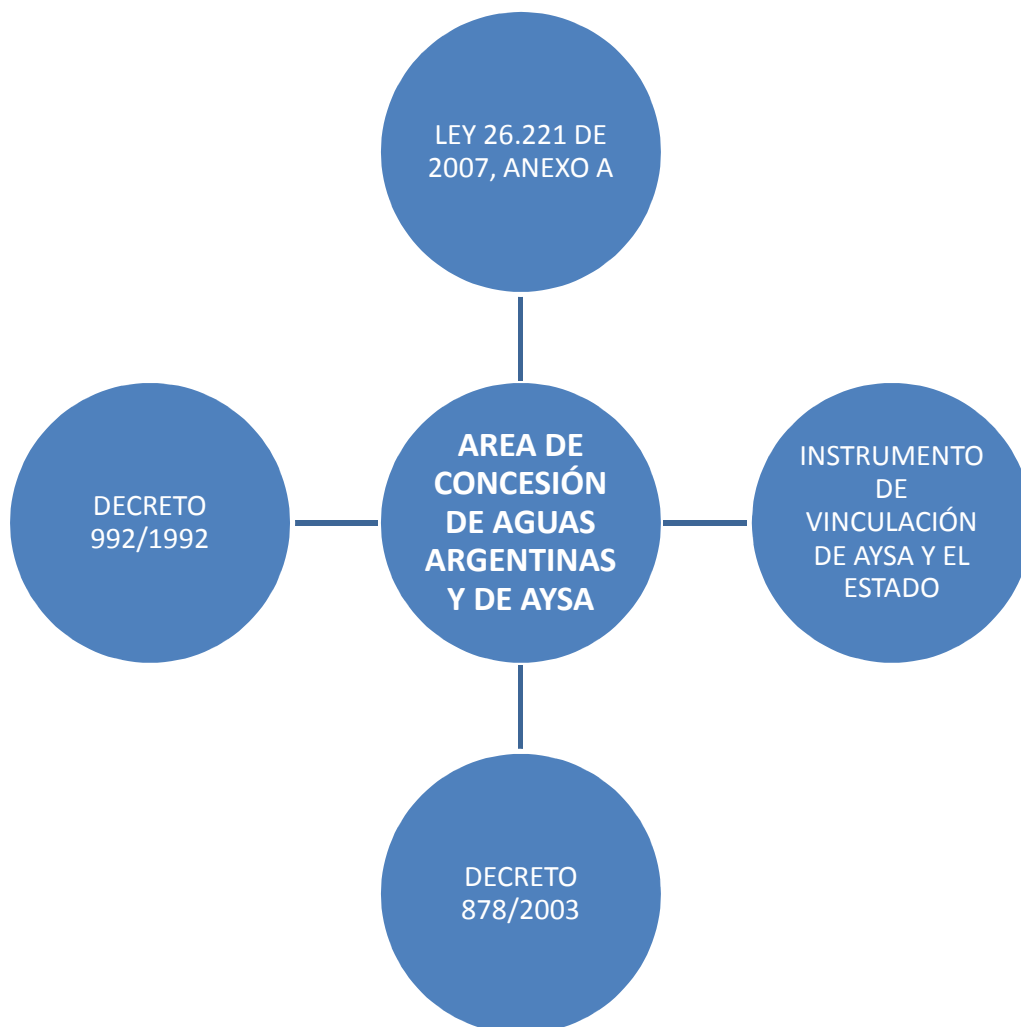
### Solapamiento de definiciones de agua potable



Se destaca que el Decreto 999/92 no hizo referencia a la definición de “agua potable”, más allá de mencionar el concepto en varias oportunidades a lo largo de su texto legal.

Gráfico N° 22

**Solapamiento de parámetros exigidos para la calidad del agua**



Puntualmente el Decreto 999/92 <sup>211</sup> establece que “todas estas normas y las incluidas en los Anexos A y B del presente Marco Regulatorio podrán ser modificadas

---

<sup>211</sup> Aprueba el reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación.

por organismos nacionales con incumbencia en el tema, para lo cual se requerirá la modificación expresa de estas normas”.

De esta manera deja abierta la posibilidad de una reforma realizada por organismos especializados, que requieran por cuestiones de salubridad realizar modificaciones y eventualmente armonizar todo estos textos legales.

El Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 58 establece lo siguiente:

“Es condición de validez para el otorgamiento de concesión de uso de aguas públicas para abastecimiento de poblaciones, la especificación en el respectivo título, el grado de potabilidad de agua para consumo humano, la posibilidad de mantener su aptitud y la disponibilidad de la misma.”

En el mismo no se hace referencia a cuáles son los niveles de calidad que deberán brindarse, pero se impone esta obligación a la empresa concesionaria para que pueda ejercer su actividad cumpliendo con la normativa vigente.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia y otros tribunales, se han pronunciado recientemente sobre algunas de las obligaciones legales analizadas en este apartado (niveles de calidad del servicio de agua).

### **Resolución de la Corte Suprema de Justicia vinculada al saneamiento de la cuenca de Matanza Riachuelo, y otros casos jurisprudenciales**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió una reciente resolución (con fecha 20/12/2012) en la causa “Mendoza Beatriz y otros contra Estado Nacional sobre daños y perjuicios”, en la que se adoptaron un conjunto de medidas destinadas a reencauzar el proceso de ejecución de sentencia que había quedado paralizado luego de la remoción del Juez Federal de Quilmes, Luis Armella.

La Corte destacó en el considerando N° 6, una serie de temas que involucran de manera directa a la población en situación de riesgo y que exigen una pronta solución, la mayor parte de los cuales fueron requeridos al Tribunal por parte del Defensor del Pueblo y de las ONG’s que intervinieron en el caso.

En primer lugar, la Corte reclamó la necesidad de adoptar parámetros de vertidos acordes con los vigentes a nivel internacional y el establecimiento de límites máximos tolerables, de acuerdo a los caudales propios del Riachuelo.

Este aspecto es llamativo ya que indica que los lineamientos de calidad a seguir deberían ser los internacionales, y no los que se venían utilizando a nivel local (que surgen de la normativa vigente).

Esta necesidad de alineación de criterios legales respecto de los parámetros de calidad del agua, también será analizada más adelante ya que se han detectado algunas inconsistencias en otros casos jurisprudenciales.

En este sentido coincidimos con algunos autores en que se evidencia una ausencia o desactualización de los estándares ambientales fijados en diversas reglamentaciones <sup>212</sup>, como es el caso del Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires.

Este aspecto es fundamental para el caso del agua potable, y cabe destacar que aquí en principio también existen divergencias entre el nivel de protección legal en Argentina y en el ámbito internacional, descuidando de esta forma al primer ámbito.

En este caso, tanto las empresas como los organismos de control que no se encuentran obligados a cumplir con mayores exigencias internacionales, podrían voluntariamente respetar o no a las mismas.

De esta manera se estaría desplazando el centro de poder que deberían tener los organismos públicos de control, hacia las empresas que pasarían a ser dueñas de decidir cómo comportarse respecto de la protección del ambiente y de los niveles de calidad exigidos para el agua potable.

Resulta recomendable que la normativa vigente se actualice constantemente a medida que avance la investigación y los criterios internacionales, al tratarse de un ámbito del conocimiento que es dinámico.

Se requiere un trabajo interdisciplinario y técnico, el cual muchas veces no es tenido en cuenta al resolverse las contiendas judiciales ambientales (y por eso es tratado especialmente en esta investigación).

---

<sup>212</sup> CAPALDO, Griselda, “Gobernabilidad ambiental y eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable”. *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Serie Sinergias Ambientales, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, 1º edición, ISBN 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 39.

Este es uno de los aspectos claves donde el derecho local debe encontrarse interconectado con el internacional, para poder cumplir con su función de manera adecuada. Sin embargo se debe trabajar conjuntamente ya que cada región posee características naturales especiales, que deben ser tenidas en cuenta al momento de actualizar la normativa.

La Corte dispuso la necesidad de que se adopten medidas que brinden representación procesal, a aquellas personas que invoquen su calidad de afectados por decisiones vinculadas con la ejecución de la sentencia.

Dicho tribunal adoptó una serie de medidas para bilateralizar el proceso de ejecución de la sentencia del caso Mendoza, mediante el reconocimiento expreso por una parte de las atribuciones constitucionales y legales que corresponden al Ministerio Público Fiscal y de la Defensa.

También amplió la intervención y representación del Defensor del Pueblo de la Nación, especialmente en lo vinculado a la tutela de derechos de incidencia colectiva. Además, para asegurar la transparencia en esta nueva etapa de cumplimiento de la sentencia y posibilitar el más amplio acceso a la información, la Corte ordenó a ACUMAR que confeccione una agenda de ejecución con certificados de avance basados en parámetros objetivos y con control de metas intermedias mediante la celebración de audiencias semestrales.

Con esto también se podrá establecer un sistema de información accesible a todo el público.

En esta oportunidad la Corte ha hecho propios varios de los señalamientos planteados por el Defensor del Pueblo de la Nación, ordenando a ACUMAR que fije metas intermedias de cumplimiento y mecanismos de planificación y de control basados en parámetros objetivos. Además, exigió que la población sea informada de manera periódica a través de la celebración de audiencias públicas.

Todos estos temas considerados por la Corte Suprema que requieren una pronta y urgente resolución son tratados en profundidad en la presente investigación, por lo que resulta alentador que las problemáticas vinculadas con el acceso al agua de calidad se encuentran instaladas en la agenda del máximo tribunal de Argentina.

En algunos casos jurisprudenciales también han surgido cuestiones vinculadas con el nivel de cumplimiento legal de la calidad del servicio.

En los autos “Boragina Juan Carlos, Miano Marcelo, Fabián y Iudica Juan Ignacio contra Municipalidad de Junín sobre amparo” de 2009, se promovió una acción de amparo contra la Municipalidad de Junín, por la cuestión de la potabilidad del agua, en particular por los niveles de arsénico y nitrato.

El juez de primera instancia hizo lugar al amparo, otorgándose sólo 24 horas a la Municipalidad de Junín para proveer agua potable a la ciudad, y luego la Cámara en lo Civil y Comercial del Departamento de Junín revocó el fallo, ya que no se hallaban en el caso los requisitos inexcusables de la ilegalidad y arbitrariedad manifiestas del acto lesivo.

El caso llegó a la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, quien luego de analizar los presupuestos procesales para dar lugar al estudio del caso, con amplias referencias al fallo de Cámara, se abocó a su resolución.

Relató el Dr. Hitters (a su voto se unieron otros miembros de la Corte para lograr la mayoría) en primer lugar el encuadre normativo y su compatibilidad con las pruebas aportadas en la causa.

En Junín, como reconocieron las mismas partes, se excedió el límite de arsénico. La demandada se defendió en cuanto subsiste la vigencia del Decreto 6553/1974, que autoriza a los prestadores a un cumplimiento progresivo de los estándares de calidad de la Ley 11.820 (de adhesión al Código Alimentario nacional). Sin embargo, la Suprema Corte no amparó una interpretación de las normas que dilaten *sine die* el cumplimiento de límites legales respecto de sustancias cancerígenas.

Dice expresamente que “en definitiva, lo que una hermenéutica armónica y funcional no puede consentir es la transformación de la excepción en regla.”

Finalizó este voto no hallando base suficiente para el obrar de la Municipalidad de Junín, que afecta la salud de sus habitantes, e hizo lugar al amparo condenando a la demandada a ajustar la prestación del servicio de agua según Ley 11.820 y Código Alimentario Argentino, en su artículo 982. El plazo era de 90 días.

La sanción por el no cumplimiento no se detalla, ni se menciona nada respecto de qué medidas tomar si no se cumple el fallo, por lo que lo consideramos insuficiente para una adecuada protección del ciudadano.

En el caso “Spagnolo César Antonio contra Municipalidad de Mercedes sobre amparo de 2008, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, la acción de amparo tuvo por objeto el cese de la contaminación ambiental producida en el río Luján por los efluentes cloacales que son vertidos sin tratamiento. Su problemática y fundamentos son muy similares al fallo anterior.

Previo al fallo de la Corte, la Cámara interviniente revocó el pronunciamiento del Juzgado de primera instancia que había desestimado la pretensión. Contra esa resolución de Cámara la demandada interpuso el recurso, impugnando desde la legitimación del actor hasta la peligrosidad de que el Poder Judicial fije políticas de gobierno por intermedio de fallos judiciales.

El fallo discurrió ampliamente sobre el punto de la legitimación activa del Sr. Spagnolo. Es habitante de la ciudad de Mercedes, y como tal sostuvo que resulta ser un afectado por la degradación del ambiente en el que mora. También se citó la doctrina contraria a la que otorgó legitimación al actor, como son Cassagne y Barra, que se refirieron al afectado como el que puede probar un daño diferenciado. Incluso, para rebatir la doctrina mayoritaria, citó la Declaración de Río de 1992, utilizando de esta forma fuentes del Derecho Internacional.

Por cuestiones procesales no analizó el fondo de la cuestión, sino que se mantuvo únicamente en el análisis de la legitimación activa otorgándola plenamente al actor, y rechazando el recurso extraordinario interpuesto por la Municipalidad de Mercedes.

Esto generó una situación de indefensión de la parte actora que vio limitados sus derechos ambientales, limitándose su derecho de defensa y debiendo llegar a la última instancia judicial.

El caso “Florit Carlos Ariel y otros c/ Provincia de Buenos Aires y Aguas Bonaerenses S. A. sobre amparo” de 2010, fue resuelto por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Trenque Lauquen.

Dicho Tribunal sentenció en el marco de un juicio de amparo condenando a la Provincia de Buenos Aires y a la empresa Aguas Bonaerenses S.A. a ajustar el contenido de arsénico y aluminio a los parámetros establecidos en el Anexo A del



marco regulatorio aprobado por la Ley 11.820 y el artículo 982 del Código Alimentario Argentino.

Los actores promovieron una acción de amparo para asegurar la potabilidad del agua en la ciudad de Carlos Casares (de la cual eran habitantes al tiempo de la demanda), en relación a los porcentajes máximos permitidos de arsénico, nitrato y cualquier otra sustancia y efectivizar los controles para que a futuro se cumplan los niveles máximos de las sustancias enunciadas.

Entre los puntos a destacar, notamos que los actores solicitaron como medida cautelar dos acciones que de hacerse lugar, hubiesen provocado diversas discusiones y hasta podría haber sido noticia periodística:

- i) La provisión inmediata y gratuita de bidones aptos para consumo humano para todos los habitantes de la ciudad; y
- ii) Eliminar el cobro del servicio de provisión de agua hasta que se cumpla con el requisito de potabilidad.

Sin dudas que hacer lugar a estas acciones hubiese desencadenado una catarsis de acciones similares, y en dicho caso el sistema de agua corriente podría haber colapsado. La medida cautelar fue rechazada, siendo que en este precedente se avanzó más doctrinariamente que en el fallo anterior.

Respecto de la legitimación activa, no hay mayor análisis, sosteniendo el sentenciante que por ser vecinos de la ciudad, la tenían.

Luego se analizó la regulación aplicable a la calidad del agua, determinando que los límites máximos de sustancias coinciden en cuanto a las exigencias nacionales y provinciales. Sin ser detallado al extremo, se hizo un relato correcto de las normas en juego teniendo en cuenta solamente las que eran provinciales.

Por otro lado, el fallo no analizó profundamente las cuestiones técnicas y los problemas que podría encontrarse la autoridad de aplicación para cumplir el fallo.

Se le otorgaron 90 días a las demandadas para ajustar la prestación del servicio público de agua, y también para adecuar procedimientos para cumplir con el Código Alimentario Argentino. Consideramos que se trata de un plazo muy exiguo para poder lograr estas modificaciones en la calidad del servicio del agua, por lo que deberían haberse fijado plazos legales coherentes para asegurar el cumplimiento del fallo.

No se fijaron sanciones ante el eventual incumplimiento, que se antoja sumamente difícil para cambiar la calidad del agua que ha sido, tal como dice el fallo, históricamente deficitaria.

En consecuencia, en los casos anteriores se detectó una situación de tensión entre la *calidad* y la *cantidad* de agua, lo cual siempre engendra algún incumplimiento normativo.

Respecto de los casos donde se han detectado mayores niveles legales de arsénico, actualmente que se exigirán en Argentina se encuentran en revisión, pero todavía no se sabe cuáles son los aconsejables para la región y por eso no se han podido plasmar en la normativa.

La normativa local vigente se basó en las guías suministradas por la Organización Mundial de la Salud, que son de carácter general y que originalmente han sido diseñadas para realidades como las de países como Tailandia, y que luego muchas veces estas obligaciones son difíciles de adaptar legalmente a otras regiones.<sup>213</sup>

Todo esto demuestra una clara situación de debilidad de los marcos jurídicos respecto de la calidad del servicio.

La normativa vigente exige un adecuado control de calidad que se manifiesta a través de la aplicación de toda la normativa nacional, internacional y voluntaria (más allá de los estándares exigidos).

En los países en desarrollo ocurre que generalmente se adoptan estándares de exigencia de calidad del servicio que son imposibles de cumplir en el corto plazo con los recursos de que se disponen.

En síntesis, el nivel de cumplimiento legal de la calidad del servicio (que es un aspecto fundamental de la investigación), no pudo ser medido ya que se han detectado solapamientos en el ámbito de la concesión de Buenos Aires, lo cual eventualmente podría derivar en un incumplimiento de este aspecto.

---

<sup>213</sup> Esto surgió de uno de los informantes clave, Alberto Muñoz, Presidente del Directorio del ENRESS, Octubre de 2012.

## CAPÍTULO 12

### APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. ADAPTACIÓN JURÍDICA DE LA TEORÍA DE LOS INDICADORES DE GOLDEN Y PICCI. NIVEL DE CUMPLIMIENTO LEGAL DE LAS OBLIGACIONES DEL SISTEMA TARIFARIO DEL SERVICIO DEL AGUA

*“La tarifa entonces como cualquier precio contractual- debe en teoría ser suficiente para cumplir con tres propósitos: (a) brindar el servicio en las condiciones establecidas; (b) cubrir los costos de explotación, y (c) permitir al concesionario la obtención de una utilidad razonable.”*

*Alberto Bianchi*<sup>214</sup>

#### **La regulación económica y su contabilidad**

La regulación económica se centra en las reglas y en las organizaciones que establecen, refuerzan y modifican las tarifas y los estándares de los servicios.<sup>215</sup>

Esto se complementa con el conjunto de controles legales en relación con la provisión del agua y saneamiento, con el objetivo de superar los problemas inherentes a un servicio monopólico esencial.

Sin embargo, es importante destacar que existen varios aspectos que no pueden ser solucionados por la regulación económica:

- “Asegurar que los servicios permanezcan a un precio adecuado para el pago por parte de las familias que poseen bajos recursos económicos.
- Aumentar la eficiencia del proveedor.

---

<sup>214</sup> BIANCHI, Alberto, “La tarifa en los servicios públicos (Del Rate of Return al Price-Cap)”, *Revista Microjuris*, Cita: MJ-DOC-2438-AR | MJD2438, 1999, p. 2.

<sup>215</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 22.

- Mejorar la planificación de las inversiones de capital.
- Mejorar el control de pago realizado por parte de las agencias y del departamento del gobierno encargados de esas tareas.”<sup>216</sup>

Coincidimos con Rouse en que el servicio de suministro de agua es un monopolio que debe ser necesaria y especialmente regulado por el Estado, para evitar que se produzcan desarreglos en el mercado ya que no puede manejarse automáticamente.<sup>217</sup>

Los sistemas de recursos de los países en donde se realiza una adecuada planificación económica, marcan la diferencia en la gestión.

Algunos sistemas relacionan a la planificación del servicio del agua con el desarrollo económico y las regiones económicas. Las consideraciones económicas son utilizadas en algunos países, como importantes criterios normativos para la toma de decisiones y para la evaluación de programas y proyectos.<sup>218</sup>

Indudablemente las cuestiones económicas y comerciales devienen necesarias de tratamiento, debido a que condicionan directamente el cumplimiento de las obligaciones legales vinculadas con el servicio de agua.

De aquí surge claramente la obligación del Estado de controlar y fiscalizar que se esté cumpliendo la normativa vigente. A su vez, las empresas que brindan estos servicios deben ocuparse de realizar una eficiente administración.

La contabilidad regulatoria fija reglas para integrar y conectar la información contable con la información extra contable, y “se distingue de la lógica de la contabilidad tradicional en tanto permite visualizar información para múltiples fines

---

<sup>216</sup> EHRHARDT, David; GROOM, Eric; HALPERN, Jonathan, O’CONNOR, Seini, “Economic regulation or urban water and sanitation services: some practical lessons”, *Water Sector Board Discussion Paper Series, N°9, The World Bank Group*, 2007, p. 11.

<sup>217</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 24.

<sup>218</sup> SOLANES, Miguel, GONZÁLEZ VILLARREAL, Fernando; “Los principios de Dublín reflejados en una evaluación comparativa de ordenamientos institucionales y legales para una gestión integrada del agua”, *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo II, Editorial Civitas, 2002, p. 467.

adicionales a los de la normativa contable, como son los regulatorios, de control ambiental, de control de gestión, o simplemente para la toma de decisiones de gerenciamiento.”<sup>219</sup>

Esta modalidad de funcionamiento que actualmente ha iniciado su implementación y avanza cada día más, es la que corresponde a una adecuada y eficiente gestión de un servicio, y es posible que sea desarrollada por el Estado y por las empresas proveedoras del servicio de agua.

Debe mencionarse que durante la concesión de Aguas Argentinas se había implementado un sistema de contabilidad regulatoria, que fue una de las primeras experiencias en América Latina, y que no estaba exigido legalmente.<sup>220</sup>

La Ley nacional 26.221 de 2007<sup>221</sup> establece la obligación de utilizar el sistema de contabilidad regulatoria, lo cual funciona en la actualidad pero es necesario que se realicen algunos ajustes prácticos jurídicos para poder avanzar en su efectividad.

### **Análisis de la normativa vinculada con el sistema tarifario del servicio del agua**

A los fines de medir el nivel de cumplimiento legal del sistema tarifario se analizarán dos aspectos:

- Si el sistema tarifario fue y es sustentable en la actualidad.
- Si se respetaron los acuerdos de tarifas legalmente pactados.

---

<sup>219</sup> FERNÁNDEZ, Diego, JOURAVLEV, Andrei, LENTINI, Emilio, YURQUINA, Angel, “Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento”, *División de Recursos Naturales e Infraestructura*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2009, p. 22.

<sup>220</sup> Fuente: Aguas Argentinas S.A.

<sup>221</sup> 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. Prestación del Servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales. Sociedad Agua y Saneamientos Argentinos S.A. Disolución del E.T.O.S.S. Creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación. Marco Regulatorio.

## Cuadro N° 20

### Normativa vinculada con la sustentabilidad del sistema tarifario del servicio del agua

#### Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe

#### Período concesionado a empresas privadas

Fuente legal	Obligación legal	Nivel de cumplimiento
Decreto Nacional 999/92 <sup>222</sup> , artículo 43, inciso d)	Los precios y tarifas tenderán a reflejar el costo económico de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales incluyendo el margen de beneficio del concesionario, e incorporando los costos emergentes de los planes de expansión aprobados.	No se ha cumplido con el suministro de un servicio de agua sustentable (conforme al dictado de las Disposiciones Conjuntas 214 y 215 de la Subsecretaría de Coordinación y control de gestión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y servicios, y 772 y 771 de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas del 18 de Noviembre de 2011).
Decreto 878/2003 <sup>223</sup> ,	Se debe reflejar el costo económico de la prestación de	Idem anterior.

<sup>222</sup> Reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación.

<sup>223</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

<p>artículo 54 incisos d) y g)</p>	<p>los servicios con criterio de eficiencia, incorporando los costos emergentes de los planes de mejoramiento y expansión, y márgenes razonables de rentabilidad para las entidades prestadoras.</p> <p>Cuando sea posible el régimen tarifario deberá tender al establecimiento de una tarifa única, para lo cual deberá tenerse en cuenta la sustentabilidad del servicio.</p>	
<p>Ley 11.220<sup>224</sup>, artículo 81, inciso d)</p>	<p>La facturación total de cada prestador por precios y tarifas deberá reflejar el costo económico de una prestación eficiente del servicio, incluyendo la realización de los planos de mejoras y desarrollo y el beneficio, y considerando en todos los casos el plazo de la concesión o prestación.</p>	<p>Idem anterior.</p>

<sup>224</sup> Se refiere a la transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento de Santa Fe.

## Cuadro N° 21

### Normativa vinculada con la sustentabilidad del sistema tarifario del servicio del agua

#### Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe

#### Período concesionado a empresas públicas

Fuente legal	Obligación legal	Nivel de cumplimiento
Ley 26.221 <sup>225</sup> , artículo 72	Se entenderá que la concesión está en equilibrio económico financiero si las tarifas por los servicios prestados permiten recuperar todos los costos asociados a la misma, incluyendo los operativos, los de inversión y los de carácter impositivos y financieros sí los hubiere, contemplados en los planes aprobados y realizados de manera eficiente.	Idem anterior.
Instrumento	La facturación total de	Idem anterior.

<sup>225</sup> En 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se creó el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.



de vinculación firmado entre Aysa S.A. y el Estado Nacional en 2006 <sup>226</sup> , VIII.5.7	la concesionaria por precios y tarifas deberá reflejar el costo económico de una prestación eficiente del servicio.	
---	---	--

En todos los ámbitos analizados se ha insistido en lograr un sistema tarifario sustentable para el servicio del agua.

Respecto de este concepto podría cuestionarse si corresponde que todos los usuarios deben obligatoriamente solventar económicamente la expansión de los servicios. Esto podría tener su fundamento en el “Principio de solidaridad” del Derecho Ambiental <sup>227</sup>, pero en el caso de tratarse de empresas privadas el mismo perdería su consistencia ya que su finalidad es comercial y deben asumir los costos que implica la misma.

<sup>226</sup> Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010, y Ley 26.221. En esta última 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se crea el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

<sup>227</sup> El principio de solidaridad, que recoge el sentimiento de que el bienestar individual no puede sino venir del bienestar de la comunidad en su conjunto, entendiendo, incluso, que esta comunidad incluye a las generaciones futuras, ha estado presente en toda la construcción del ambientalismo actual. La solidaridad ambiental, entonces, se enfrenta a valoraciones económicas que es necesario considerar a la hora de tomar decisiones basadas en ésta, puesto que siempre habrá un grupo beneficiado económicamente por la misma y otro, al contrario, perjudicado [En línea] <http://www.conama2012.conama.org/web/generico.php?idpaginas=&lang=es&menu=86&id=8&op=view&tipo=C>, [Consulta: 20 de mayo de 2013].

El Ente Regulador ejerció la regulación tarifaria en base al análisis que él mismo realizó de los planes de mejoras y expansión que el concesionario presenta periódicamente.

La variable de regulación tarifaria será el monto de ingresos que el concesionario reciba por los servicios que preste en función del número de usuarios servidos en cada año, y las condiciones de eficiencia que se propongan en cada plan.

Por eso aquí justamente el Derecho cumple una función fundamental de regular adecuadamente esta cuestión.

**Cuadro N° 22**

**Normativa vinculada con los aumentos en el sistema tarifario del servicio del agua**

**Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe**

**Período concesionado a empresas privadas**

<b>Fuente legal</b>	<b>Obligación legal</b>	<b>Nivel de cumplimiento</b>
Contrato de concesión firmado con Aguas Argentinas S.A.	Se estableció la imposibilidad de realizar modificaciones tarifarias hasta el segundo plan quinquenal. A partir del sexto año de la concesión (desde 1999) la revisión ordinaria solo podía establecer reducciones de tarifas. El punto 11.11.4 estableció la revisión extraordinaria en aquellos casos en los que los costos operativos superen el 7 %.	Antes de la finalización del primer año de concesión (en Julio 1994), se verificó el primer incremento tarifario de aproximadamente un 18 %.  La segunda fue en 1998 en dos sucesivos aumentos del orden del 14 %, mientras que las últimas fueron en Enero 2001 (del 7 %) y en Enero 2002 del 4,4 %. Se totalizó un aumento del 52% en los primeros 10 años. <sup>228</sup>
Decreto	El régimen tarifario que se establezca	Idem anterior.

<sup>228</sup> MENIN, Federico Javier, CERDÁ, Matías Christian; *Las privatizaciones en la Argentina de los '90. De Obras Sanitarias de la Nación a Aguas Argentinas S.A.: ¿Un Servicio Público al servicio del mercado?*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Economía Internacional, 2006, p. 21.

<p>878/2003 artículo 58.</p>	<p>deberá seguir las pautas fijadas en el presente marco regulatorio. Las revisiones serán de dos tipos: revisiones tarifarias periódicas y revisiones extraordinarias. Las revisiones periódicas se realizarán cada cinco años. En los casos en los cuales existan concesiones otorgadas por el Estado Provincial, las mismas se llevarán a cabo previo a la finalización de cada quinquenio. Serán revisiones extraordinarias las derivadas de modificaciones en las normas de calidad del agua potable, desagües cloacales o ambientales.</p>	
<p>Decreto 999/92, artículo 46</p>	<p>Los cuadros tarifarios y precios aplicables a los servicios que preste el concesionario inicialmente se fijarán en el contrato de concesión y luego serán propuestos por éste como parte esencial de los planes de mejoras y expansión que se sometan a la aprobación del Ente Regulador en el marco de las revisiones periódicas que establezca el contrato. Todo ello sin perjuicio de las revisiones extraordinarias que correspondieren.</p>	<p>Idem anterior.</p>
<p>Ley 11.220. artículo 88</p>	<p>El régimen tarifario y los cuadros de precios y tarifas se revisarán y modificarán de acuerdo con lo dispuesto en las normas aplicables. En el caso de las municipalidades y comunas que presten</p>	<p>Se realizaron aumentos de tarifas con anterioridad a lo pactado legalmente, ya que se aumentó un 13,85 % en</p>

	directamente el servicio, o de los prestadores que hubieren recibido la facultad de suministrar el servicio de las municipalidades y comunas, las modificaciones de tarifas y precios serán decididas por dichas autoridades locales.	1998, incumpliendo el contrato de concesión. <sup>229</sup>
--	---	---

### Cuadro N° 23

#### Normativa vinculada con los aumentos en el sistema tarifario del servicio del agua

#### Ciudad Autónoma, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe

#### Período concesionado a empresas públicas

Fuente legal	Obligación legal	Nivel de cumplimiento
Ley 26.221 inciso c)	Cobrar las tarifas por los servicios prestados bajo las modalidades que establezcan el presente marco regulatorio y la autoridad de aplicación.	Actualmente se ha cumplido con lo pactado legalmente en relación con los aumentos tarifarios (conforme surge de lo explicado abajo).
Instrumento de vinculación firmado entre Aysa S.A. y el Estado Nacional <sup>230</sup> , VIII.11	Los valores tarifarios y precios sólo podrán ser modificados por el Ministerio o la Autoridad de Aplicación, previa intervención del Ente Regulador.	Idem anterior.

<sup>229</sup> Fuente, Adelco, Filial Santa Fe, 2013.

<sup>230</sup> Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010, y Ley 26.221. En esta última

De acuerdo a la información que surge de este cuadro, debe destacarse que en las Disposiciones Conjuntas 214 y N° 215 de la Subsecretaria de Coordinación y control de Gestión del ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y 772 y N° 771 de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del 18 de noviembre de 2011; se aprueban nuevos listados de Actividades y sujetos que se encuentran en condiciones de afrontar la eliminación de subsidios a sus tarifas.

Las mismas establecen que a partir del 1° de diciembre de 2011, el valor del “Coeficiente de modificación (k)” definido en el Marco Regulatorio aprobado por la Ley 26.221, que mantuvo la modalidad de facturación y de exposición del nivel de subsidio que el Estado Nacional otorgaba, aplican una reducción a dicho valor.

Además la Disposición 44/11 encomienda a Agua y Saneamientos Argentinos S.A. a identificar y discriminar a los usuarios “No Residenciales” por actividad económica, de acuerdo a la actividad principal o secundaria que desarrollen en el punto de suministro; e instruye a dicha empresa a eliminar los subsidios sobre aquellos usuarios identificados que no necesiten el mismo.

Se encomendó a este Ente Regulador la creación de un Registro de Solicitudes de Excepción a lo dispuesto por la mentada Disposición 44/11 de la Subsecretaria de Recursos Hídricos, en el cual podrán presentarse aquellos usuarios alcanzados por ella y que justifiquen y acrediten no poder afrontar la quita de subsidios propiciada.

Se creó un registro en el ámbito del Ente Regulador De Agua y Saneamiento (ERAS) a fin de atender los casos de excepción que puedan generarse.

Podría criticarse que esta modalidad impuesta por estas Disposiciones no se haya gestionado de manera paulatina, y sin previamente realizado un estudio más pormenorizado de la situación económica de cada usuario, lo cual muchas veces no se refleja basándose únicamente en el ámbito espacial donde habitan.

---

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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se crea el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dictó un marco regulatorio.

La realidad fue que luego del dictado de esta norma la misma no llegó a aplicarse a la totalidad de los usuarios, ni tampoco se realizó un análisis exhaustivo de las características de los mismos como para suprimir o mantener los subsidios, sino que la medida se aplicó parcialmente de forma indiscriminada a los residentes de determinados barrios o modalidades de viviendas.

En este sentido, podemos afirmar que la estructura tarifaria anterior y actual no es ni era justa, ya que la existencia de una “tarifa plana” no resulta ser ni eficiente porque no penaliza la utilización excesiva del recurso.

De hecho lo que estaba ocurriendo al igual que lo destacó Rouse, es que se utilizaban subsidios generales y que en concreto se estaban otorgando mayores beneficios a los usuarios que menos lo necesitaban, y que además los mismos eran insuficientes para brindar el servicio.<sup>231</sup>

Coincidimos con Hantke-Domas que “si bien el mecanismo es aceptado por la mayoría de los países, aún sigue siendo una herramienta imperfecta. Principalmente, el problema radica en lo difícil que resulta discriminar positivamente a los usuarios que deben ser objeto de ayuda de quienes no lo son.”<sup>232</sup>

Por este motivo consideramos que el sistema tarifario, que ha tenido la intención de ser modificado desde el Derecho, no ha podido lograr ser sustentable ni justo para todos los usuarios del servicio de agua.

En este punto es que justamente los dos aspectos analizados (la sustentabilidad del sistema tarifario y el respeto a los acuerdos de tarifas legalmente pactados) se entrecruzan dependiendo cada uno de la evolución del otro.

---

<sup>231</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 47.

<sup>232</sup> HANTKE-DOMAS; Michael; JOURAVLEV, Andrei; “Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento”, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2011, p. 35.

## **Falta de incentivos legales para lograr un sistema tarifario sustentable para el servicio del agua**

Una de las razones por las cuales la mayoría de los usuarios realiza un uso indiscriminado del recurso del agua potable es por su bajo costo, con lo cual no valoran el mismo.

Las autoridades deberán implantar mecanismos de incentivos y sanciones adecuadas para que los usuarios cumplan con su obligación de pago de la factura y hagan un uso racional de los servicios, evitando los derroches y las prácticas nocivas.

A su vez, “estos instrumentos deberían estar acompañados por acciones de educación y difusión para que la comunidad tenga mayor comprensión acerca de los costos y beneficios, tanto sociales como económicos, asociados a los servicios de agua potable y saneamiento, y por lo tanto a la importancia de asegurar su financiamiento”.<sup>233</sup>

Está comprobado que cuando el sector público provee a los ciudadanos un servicio gratuito o con altos subsidios, los usuarios tienen el incentivo para utilizarlo desmesuradamente.<sup>234</sup>

En el ámbito de esta investigación, se ha implementado un sistema de tarifas denominado “Price-cap y Retail Price Index” en donde se fijó un monto estable total por el pago de un determinado servicio, independientemente de sus niveles de consumo.

Algunos autores sostuvieron que este sistema resulta exitoso siempre que se determine adecuadamente el monto fijo de pago del servicio, que sea suficiente para

---

<sup>233</sup> LENTINI Emilio; “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011, p. 19.

<sup>234</sup> BUDDS, Jessica, MCGRANAHAN, Gordon; “Are the debates on water privatization missing the point?. Experiences from Africa, Asia and Latin America”, *Environment and Urbanization*, Vol. 15, N° 2, SAGE, 2003, p. 95.



cubrir todos los costos fijos y eventuales y por supuesto sobrar para que se pueda obtener un rédito económico.<sup>235</sup>

### **Mantenimiento de tarifas regresivas e inequitativas e incorporación del cargo SUMA versus los “tributos verdes”**

Otro tema relacionado con lo anterior que no ha sido modificado aún, es el sistema de facturación del servicio, el cual consideramos muy injusto y desproporcionado en relación con la situación económica que tiene cada usuario y la tarifa que deben pagar.

Tal es así que en el área metropolitana de Buenos Aires existen diversas desigualdades respecto de los niveles tarifarios, no cumpliéndose con la totalidad de la normativa vigente detectándose de esta manera un rasgo de regresividad.

La falta de modificación de al menos el análisis del sistema tarifario de las empresas concesionarias al momento de firmarse su contrato, significó aportar un aspecto de características regresivas.

A partir del 1º de noviembre de 1997 entró en vigencia la adecuación del contrato de concesión determinada por el Decreto 1167/97<sup>236</sup>, que estableció la eliminación del cargo de infraestructura, dando lugar a la creación del cargo SUMA (Servicio Universal y Mejora Ambiental).

En la decisión adoptada para resolver el tema, las autoridades nacionales habían hecho predominar un criterio de solidaridad social que partía de la base de que no es posible condicionar el acceso a servicios esenciales que involucran la salud pública y la capacidad socioeconómica de la población.

Se trataba de un subsidio cruzado explícito que en algunos casos podía generar situaciones injustas.

Este cargo ha sido muy criticado por diversos autores, porque fue utilizado como principal fuente de financiación para el caso de la empresa Aguas Argentinas

---

<sup>235</sup> BIANCHI, Alberto; “La tarifa de los servicios públicos (del Rate of return al Price-cap)”, *Revista Microjuris*, MJ-DOC-2438-AR | ED, 183-975 | MJD2438, 1999, p. 13.

<sup>236</sup> Aprueba un Acta Acuerdo suscripta con Aguas Argentinas S.A. Disposiciones en Materia Ambiental, Tarifaria y Conexas.

en Buenos Aires. El principal fundamento fue que los cargos generados por el préstamo y/o la inversión son transferidos directamente a los usuarios, contradiciendo la lógica de la inversión privada.<sup>237</sup>

En contraposición y para lograr la utilización racional del recurso del agua, se propone utilizar a la fiscalidad como incentivo a través de los “Tributos Verdes”. Esto no ha sido implementado en nuestro país pero tuvo mucho éxito en otros lugares del mundo.

La fiscalidad ambiental “tiene como objetivo desanimar las conductas contaminadoras, y redistribuir entre un elevado número de agentes los costos de las instalaciones necesarias para evitar que se produzcan daños ambientales.”<sup>238</sup>

Se trata de mecanismos fiscales que no funcionan como instrumentos de recaudación, sino como motivador de conductas: tratan de utilizar los efectos patrimoniales del impuesto en sentido orientador, incidiendo en las actuaciones de los sujetos afectados, ya sea disuadiéndoles de continuar en determinadas líneas de acción o estimulándoles en la adopción de otras. Aquí se incluyen los mecanismos o medidas estimuladoras: tratamientos fiscales favorecedores (ejemplo: para empresas que adopten dispositivos anticontaminantes).<sup>239</sup>

En concreto, se trata medidas implementadas por los Estados para lograr la protección ambiental de un modo indirecto, las cuales se encuentran vinculadas con el principio del “contaminador – pagador” mencionado anteriormente.

---

<sup>237</sup> BUDDS, Jessica, MCGRANAHAN, Gordon; “Are the debates on water privatization missing the point?. Experiences from Africa, Asia and Latin America”, *Environment and Urbanization*, Vol. 15, N° 2, SAGE, 2003, pp. 100 y 101.

<sup>238</sup> ESTEVE PARDO, José; *Derecho del medio ambiente*. Editorial Marcial Pons, ISBN: 978-84-9768-567-2, Madrid, España, 2008, p. 75.

<sup>239</sup> ESTEVE PARDO, José; *Derecho del medio ambiente*. Editorial Marcial Pons, ISBN: 978-84-9768-567-2, Madrid, España, 2008, p. 74.

## **Incumplimiento de algunos principios legales tarifarios**

El instrumento de vinculación firmado entre Aysa S.A. y el Estado Nacional en 2006, estableció que el régimen tarifario debe regirse de acuerdo a los principios generales que aparecen mencionados en el punto VIII.5.

Estos principios son:

- Uniformidad:
- Uso racional y eficiente: No colabora el hecho de que no existan medidores en la mayoría de los domicilios de los usuarios, por lo que se derrocha este recurso y no se puede realizar un control individual del consumo.
- Que posibilite un equilibrio constante ante la oferta y la demanda de servicios.
- Que atienda a objetivos sanitarios y sociales vinculados directamente con la prestación u operación de los servicios.
- Que prevea que los valores tarifarios aplicados a algunos segmentos de usuarios equilibren el costo económico de la operación, así como los de otros grupos de usuarios del sistema.

Otro de los principios no respetados fue el de la “asunción del riesgo económico”. Este fue adecuadamente definido como la inexistencia de reaseguros de distinta índole que tornen nulo dicho riesgo.<sup>240</sup>

Por su parte, la principal obligación del concesionario es la de llevar a cabo inversiones necesarias para ejecutar el Plan General de Mejoras y Desarrollo del servicio (PGMDS).

El artículo 57 de la Ley nacional 23.696 de emergencia administrativa de 1999 establece lo siguiente:

“Las concesiones que se otorguen deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una “relación razonable” entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión.”

---

<sup>240</sup> MINAVERY, Clara; “La sustentabilidad de la normativa tarifaria del servicio del agua”, *Revista Científica Semestral de Ciencias Económicas Oikonomos Año 3*, Vol. 1, ISSN: 1853-5690, Universidad Nacional de La Rioja, p. 153.

De acuerdo a diversos estudios se ha detectado un bajo nivel de financiación y de inversión destinados al servicio de agua potable, debido a una clara falta de interés en esta industria por considerársela poco atractiva económicamente.<sup>241</sup>

Esto es un punto interesante en el sentido de que el papel del mercado y de la regulación pasan a ser el centro de análisis. Sin embargo, también quedó comprobado que más allá de otorgarle diversos beneficios económicos y legales a las empresas privadas (a través de la firma de los acuerdos de inversión), esto no implicó que presenten un mayor interés en el negocio.

Se ha detectado que el financiamiento destinado a la infraestructura en ciudades con bajos o intermedios beneficios económicos, ha sido realizado mayoritariamente por parte del sector público. Principalmente, esto se produce a través de los impuestos locales y nacionales, de préstamos internacionales tomados por el Estado, y a través del aporte realizado por los usuarios por el pago de sus facturas<sup>242</sup>, y con financiamiento externo utilizado para invertir en infraestructura.

Además se ha considerado insuficiente la regulación tarifaria.

Algunos autores destacaron que “el contrato de concesión prohibía toda revisión tarifaria asociada a minimizar o anular el riesgo empresario y a compensar las imprevisiones, negligencias o ineficiencias del concesionario.”<sup>243</sup>

Uno de los puntos a tener en cuenta es el caso de los préstamos, su costo y el plazo de devolución, ya que esto impacta directamente en los cargos que se le

---

<sup>241</sup> BUDDS, Jessica, MCGRANAHAN, Gordon; “Are the debates on water privatization missing the point?. Experiences from Africa, Asia and Latin America”, *Environment and Urbanization*, Volume 15, N° 2, SAGE, 2003, p. 100.

<sup>242</sup> HALL, David; LOBINA, Emanuele; *Pipe dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries*, Public Services International Research Unit, World Development Movement, Londres, Reino Unido, 2006, p. 13.

<sup>243</sup> MUTUBERRÍA LAZARINI, Valeria; *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*, Tesis de Maestría en Economía Social, 2° edición (2005-2007), Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina, p. 70.

aplicarán al servicio del agua. Las unidades de agua no son caras pero la infraestructura sí lo es.<sup>244</sup>

La mayoría de los proveedores del servicio escasamente recuperan sus costos de operación y mantenimiento, careciendo de la capacidad de financiar la infraestructura.

Algunos operadores privados fueron capaces de lograr un mayor grado de recuperación de costos, y de ampliar sustancialmente sus servicios durante los años noventa. Desde el año 2002 las tarifas han sido congeladas y la capacidad de autofinanciamiento se ha esfumado.

Actualmente la principal fuente de recursos corresponde a aportes del presupuesto de la Administración Pública Nacional, según surge del presupuesto nacional.<sup>245</sup>

Un inadecuado sistema tarifario puede derivar en un desequilibrio financiero de la empresa de servicios de agua potable.

Tal como dijera el premio nobel de economía Milton Friedman “no hay almuerzo gratis”, de la misma manera ningún servicio público es gratuito. Dependerá de la estructuración del marco regulatorio si el costo es soportado por los usuarios o por todos los contribuyentes en general.<sup>246</sup>

### **Resumen de los resultados finales obtenidos de la aplicación de la adaptación jurídica del sistema de indicadores de Golden y Picci**

A continuación se detallará un resumen de los resultados finales obtenidos a través de la aplicación del sistema de medición de los indicadores de Golden y Picci.

---

<sup>244</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 194.

<sup>245</sup> LENTINI Emilio; “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011, p. 13.

<sup>246</sup> CAPALBO, Sofía; “El agua como un derecho humano y el rol del Estado”, *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, ISBN; 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, 2011, p. 378.

## Cuadro N° 24

### Resultados finales indicadores de Golden y Picci

<b>Aspectos analizados Teoría PER</b>	<b>Aplicación adaptación jurídica de los indicadores de Golden y Picci</b>
Nivel de cumplimiento legal de la cobertura del servicio	Existe un bajo nivel de cumplimiento legal.
Nivel de cumplimiento legal de la medición del servicio	Existe un bajo nivel de cumplimiento legal.
Nivel de cumplimiento legal de las inversiones en infraestructura	Existe un nivel intermedio de cumplimiento legal.
Nivel de cumplimiento legal en la calidad del servicio	No se pudo realizar la medición.
Nivel de cumplimiento legal del sistema tarifario	Existe un alto nivel de cumplimiento legal.

Puede afirmarse aquí que los niveles de cumplimiento legal más bajos se produjeron en la cobertura y en la medición del servicio, surgiendo dificultades vinculadas con la utilización de la técnica legislativa. Una adecuada armonización y actualización normativa podría solventar dicha problemática jurídica.

En el nivel de cumplimiento legal respecto de la infraestructura del servicio (que es el área más técnica), se ha detectado una leve diferencia entre lo pactado y lo cumplido parcialmente con los contratos de concesión y con la normativa.

No se ha podido realizar la medición del nivel de cumplimiento legal de la calidad del servicio, debido a que se detectaron solapamientos y contradicciones legales en uno de ámbitos territoriales analizados.

Respecto del nivel de cumplimiento legal del sistema tarifario del servicio de agua, su nivel de cumplimiento legal fue alto. Sin embargo consideramos que es necesaria la reforma e incorporación de nueva normativa, vinculada con la sustentabilidad de las tarifas del servicio de agua.

Es fundamental destacar que uno de los principales incumplimientos fue el de los límites fijados en relación con los aumentos de los servicios, originados por fallas en las cláusulas de los contratos de concesión.

El tema central de discusión “estuvo relacionado con las consecuencias que provocó en la población el alza de tarifas por los servicios al inicio de la concesión. No cabe la menor duda de que en estos casos hubo una falla fundamental en el diseño de los términos de la concesión que pudo haber sido evitada”.<sup>247</sup>

También debe existir un adecuado control del sistema tarifario, aclarando que lo ideal sería que la tarifas sean fijadas por un regulador independiente que aplique los lineamientos de políticas públicas ya establecidas anteriormente, quien esté capacitado para poder calcular los costos operativos, de mantenimiento y de reemplazo de la infraestructura que sean necesarios para lograr un servicio sustentable a largo plazo.<sup>248</sup>

Sin duda que para que un régimen tarifario otorgue los incentivos y señales correctos para racionalizar el uso del recurso y los servicios, la facturación debe estar basada en la micromedición de consumos<sup>249</sup>, y existir un eficiente sistema de control (que actualmente está ausente).

Se detectó una falta de normativa que prevea incentivos para lograr servicios más eficientes, sustentables y transparentes.

Esto significa que el anterior y actual sistema tarifario no permite recuperar los costos del servicio (siendo insustentable). Queda claro que las tarifas y los estándares de los servicios se encuentran directamente relacionados, ya que si las primeras son

---

<sup>247</sup> FERNÁNDEZ, Diego; JOURAVLEV, Andrei, LENTINI, Emilio, YURQUINA, Angel, “Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento”, *División de Recursos Naturales e Infraestructura*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2009, p. 15.

<sup>248</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 195.

<sup>249</sup> LENTINI, Emilio, “Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011, p. 31.

muy bajas no se permite la recuperación de los costos provocando que el proveedor no pueda brindar un servicio con adecuada calidad.

Cuando ocurre esta situación, es adecuado incrementar gradualmente las tarifas del servicio de agua para poder lograr un servicio más sustentable. Sin embargo, los consumidores no van a estar conformes si se aumentan sus tarifas sin que ellos vean mejoras en el servicio, y para esto se requiere de su participación.<sup>250</sup>

Luego del análisis de las diversas fuentes del derecho (normativa y jurisprudencia) vinculadas con los cinco aspectos descritos en el cuadro ubicado más arriba, se ha podido determinar que la normativa fue la que más ha impactado en la creación de escenarios más propicios para que aparezca la corrupción en el servicio del agua.

Esto es así porque consideramos que los incumplimientos legales que surgieron luego de la aplicación del sistema de indicadores de Golden y Picci, se justificaron en que la normativa vinculada con el servicio de agua no es lo suficientemente rigurosa como para desalentar dichas prácticas y defender los derechos de los usuarios del servicio.

Principalmente esto se debe a que las sanciones por el incumplimiento normativo son leves, y en muchos casos ni siquiera se han incorporado al texto legal. Además, los sistemas y herramientas de seguimiento legal son impuestos por la autoridad pública de forma excepcional y discontinuada.

---

<sup>250</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 194.



## CAPÍTULO 13

### APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. SISTEMA DE INDICADORES DE GLOBAL INTEGRITY. FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL VINCULADOS CON EL SERVICIO DEL AGUA

*“Con el transcurso del tiempo se ha producido una aproximación más profunda y equilibrada del fenómeno de la corrupción. Por un lado, se ha entendido que sus modalidades e implicaciones van mucho más allá de una relación bilateral estática entre corruptor y corrompido consistente en el pago de un soborno. Por otro lado, la corrupción se ha considerado no sólo en su dimensión económica sino en otras dimensiones políticas y sociales de tanta o mayor importancia.”*

Koldo Echebarría <sup>251</sup>

#### **Comentarios sobre el funcionamiento de los organismos vinculados al servicio del agua**

Desde los años ochenta, la tendencia general de las reformas efectuadas en el sector ha pasado de un modelo institucional centralizado a un esquema municipal numeroso, fragmentado y muy heterogéneo.

En este sentido, “el argumento central fue la necesidad de acercar la solución de los problemas de la población, con el fin de aprovechar las iniciativas locales y la proximidad a los usuarios.” <sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> ECHEBARRÍA, Koldo; *Corrupción: un análisis a través de indicadores de gobernabilidad*. [En línea] [www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=4633%20&dcLanguage=en&dcType=All](http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=4633%20&dcLanguage=en&dcType=All), 2007, [Consulta: 28 de marzo de 2013], p. 1.

El supuesto que subyace a este modo es que, la gestión de los servicios llevada adelante por las unidades estatales más pequeñas, posibilitaría una gestión más adecuada que la desarrollada por las unidades estatales centrales.

La descentralización apunta al desarrollo de procesos de gestión de los servicios que permitan un mayor acceso de la población de menores recursos y atenuar las desigualdades territoriales o regionales.<sup>253</sup>

Una de las transformaciones institucionales del sector que se han producido en la década de los noventa en Argentina, ha sido la separación de los roles de fijación de políticas, regulación, control y prestación de los servicios públicos.

El Estado se reservó las funciones de formulación de las políticas sectoriales, la regulación y el control de las concesiones, delegando la prestación en empresas privadas.

Uno de los puntos claves es que el Estado debe participar mediante el control del cumplimiento de las normas pautadas en el contrato de concesión (plan de inversiones, tarifas y servicios en general).<sup>254</sup>

Todo lo anterior justificó la creación (aunque tardía porque ya las empresas concesionarias se encontraban funcionando) de los denominados Entes Reguladores.<sup>255</sup>

---

<sup>252</sup> FERNÁNDEZ, Diego, JOURAVLEV, Andrei, LENTINI, Emilio, YURQUINA, Angel, "Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento", *División de Recursos Naturales e Infraestructura*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009, p. 16.

<sup>253</sup> MUTUBERRÍA LAZARINI, Valeria; *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*, Tesis de Maestría en Economía Social, 2° edición (2005-2007), Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina, 2007, p. 25.

<sup>254</sup> EHRHARDT, David; GROOM, Eric; HALPERN, Jonathan, O'CONNOR, Seini, "Economic regulation or urban water and sanitation services: some practical lessons", *Water Sector Board Discussion Paper Series*, N°9, The World Bank Group, 2007, p. 21.

<sup>255</sup> Esto tuvo lugar en el mes de Febrero de 2007, por lo que la empresa de agua estuvo casi un año sin contar con el control de este organismo.

Diversos autores, como Michael Rouse, consideran que un organismo es independiente cuando tiene la libertad de fijar tarifas, actuar con fuerza determinante en la toma de decisiones, imponer sanciones, hablar con los medios, e informar sobre cualquier aspecto en relación con las funciones regulatorias.<sup>256</sup>

En relación con los aspectos que se analizarán, algunos autores como Solanes afirman que “el funcionamiento de los entes de control es fundamental porque la calidad de la normativa dictada por cada Estado determina las condiciones del servicio, de los precios y de los impactos ambientales.”<sup>257</sup>

La problemática de la organización se basa en la programación y el ordenamiento de un conjunto de funciones, de modo óptimo en relación con los objetivos fijados y para esto se proponen organigramas ideales donde se deberán describir:

- cargos
- normas
- procedimientos
- planes

### **Principales funciones de los organismos y su interrelación con los indicadores de Global Integrity**

A los fines de realizar una medición se utilizará una de las categorías de indicadores de Global Integrity, para analizar el control existente sobre el gobierno y sobre las empresas públicas.

---

<sup>256</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 29.

<sup>257</sup> SOLANES, Miguel, *Common Regulatory Principles and Regulation of Water and Sanitation*, International Institute for Sustainable Development, 2009, p. 2.

## Cuadro N° 25

### Selección de indicadores de Global Integrity

#### Funcionamiento de los organismos de control

<b>Categoría y Sub-categoría de los indicadores</b>	<b>Indicadores legales</b>	<b>Indicadores prácticos</b>
Control del gobierno - Control de las empresas públicas	En el Derecho vigente, ¿la agencia, serie de agencias o mecanismo equivalente de control de las empresas públicas se encuentra protegido de las influencias políticas?	- En la práctica, la agencia, serie de agencias o mecanismo equivalente de control de las empresas públicas inicia investigaciones de forma independiente? - En la práctica, cuando fuese necesario, la agencia, serie de agencias o mecanismo equivalente de control de las empresas públicas impone sanciones a los infractores?.

A continuación se describirán las principales funciones de los organismos vinculados con el control del servicio del agua para los casos de Buenos Aires y de Santa Fe, que luego se interrelacionarán con los indicadores seleccionados aquí.

### Cuadro N° 26

#### Organismos ámbito nacional y de la Ciudad de Buenos Aires

##### Período concesionado a empresas privadas

<b>Organismo de control</b>	<b>Funciones principales</b>
Ente Tripartito de Obras de Servicios de Saneamiento (ETOSS)	Dicta regulación. Controla el cumplimiento de la concesión. Monitoreo de planes de inversión. Atención de reclamos de usuarios. Imposición de penalidades a las empresas.

### Cuadro N° 27

#### Organismos ámbito nacional y de la Ciudad de Buenos Aires

##### Período de provisión estatal del servicio

<b>Organismo de control</b>	<b>Funciones principales</b>
Ente Regulador del Agua y saneamiento (ERAS)	Fiscaliza la calidad del servicio, la protección de los intereses de la comunidad y el control.
Agencia de Planificación (APLA)	Coordina y realiza el seguimiento de la planificación y de la ejecución de las obras. Realiza el seguimiento de planes para universalizar el servicio de agua. Interactúa con los municipios.

## Cuadro N° 28

### Organismos de la Provincia de Santa Fe

#### Período concesionado a empresas privadas

<b>Organismo de control</b>	<b>Funciones principales</b>
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS)	<p>Dicta todas las reglamentaciones que sean atinentes al ejercicio de su competencia regulatoria.</p> <p>Aprueba y controla que los prestadores cumplan con los planes de mejoras y desarrollo.</p> <p>Atiende los reclamos de los usuarios.</p> <p>Verifica que los prestadores cumplan el régimen tarifario.</p> <p>Controla a los prestadores en todo lo que se refiere al mantenimiento de los bienes afectados al servicio.</p> <p>Controla la calidad química y microbiológica y los demás parámetros de calidad del agua.</p> <p>Ejerce el poder disciplinario y sancionatorio.</p> <p>Observa el fiel cumplimiento por parte del concesionario de todas las obligaciones que surjan de la ley, el pliego de bases y condiciones y demás normas aplicables debiendo imponer las sanciones y correctivos que correspondan.</p>

**Cuadro N° 29**

**Organismos de la Provincia de Santa Fe**

**Período de provisión estatal del servicio**

<b>Organismo de control</b>	<b>Funciones principales</b>
Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS)	Idem anterior. Se trata de una empresa mayoritariamente con capitales públicos.
Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe	Coordina y dirige un programa de control de efluentes y saneamiento de cursos superficiales

**Cuadro N° 30**

**Organismos de la Provincia de Buenos Aires**

<b>Organismo</b>	<b>Funciones principales</b>
Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos	Planificar y programación las obras públicas, en conjunto con los municipios en que se desarrollen. Analiza el dictado de normas relacionadas con la contratación, construcción y conservación de las obras públicas; y la intervención en la dirección, organización y fiscalización del registro de empresas

	<p>contratistas de obras públicas y de consultoría relacionadas a ellas con arreglo a la legislación provincial vigente.</p> <p>Tiene a su cargo la regulación de los servicios de agua y cloacas.</p>
<p>Subsecretaria de servicios públicos. Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas, Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires</p>	<p>Lleva a cabo la planificación, ejecución y supervisión de los programas de obras destinadas al mantenimiento, mejora y ampliación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable y recepción, tratamiento y disposición de desagües cloacales.</p> <p>Realiza la administración de la información sobre la problemática, la demanda y las condiciones de la infraestructura, la calidad y la cobertura de los servicios públicos de agua y cloacas; la ejecución de la programación de los planes de abastecimiento, cobertura, optimización y expansión de los servicios públicos de agua y cloacas. Ejecuta las obras de infraestructura para el agua y cloacas mediante obras de captación, potabilización, almacenamiento, transporte y distribución de agua potable, tratamiento y disposición de desagües cloacales.</p>
<p>Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible (OPDS)</p>	<p>Autoridad de aplicación en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como entidad autárquica de derecho público. Planifica, formula, proyecta, fiscaliza, ejecuta la política ambiental, y preserva los recursos naturales ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes.</p> <p>Planifica y coordina con los organismos competentes, la ejecución de programas de</p>



	educación y de política ambiental destinada a mejorar y preservar la calidad ambiental.
Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR)	Organismo descentralizado cuya función es ejecutar programas para poblaciones rurales.
Autoridad del Agua (ADA)	Lleva adelante la planificación hidrológica, la reglamentación, supervisión y vigilancia de todas las actividades y obras relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación del agua. Promociona programas de educación formal e informal sobre el uso racional del agua.
Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires (OCABA), Subsecretaría de Servicios Públicos, Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires	Tiene a su cargo la función de controlar y fiscalizar la prestación de los servicios públicos de agua y de cloacas, la defensa de los intereses de los usuarios, la intervención en las cuestiones relacionadas con la actividad de las prestatarias del servicio; y vela por la protección del medio ambiente.

**Fuente: Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, de la Subsecretaría de Modernización del Estado, la Autoridad del Agua, el Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires y Aguas Bonaerenses S.A.**

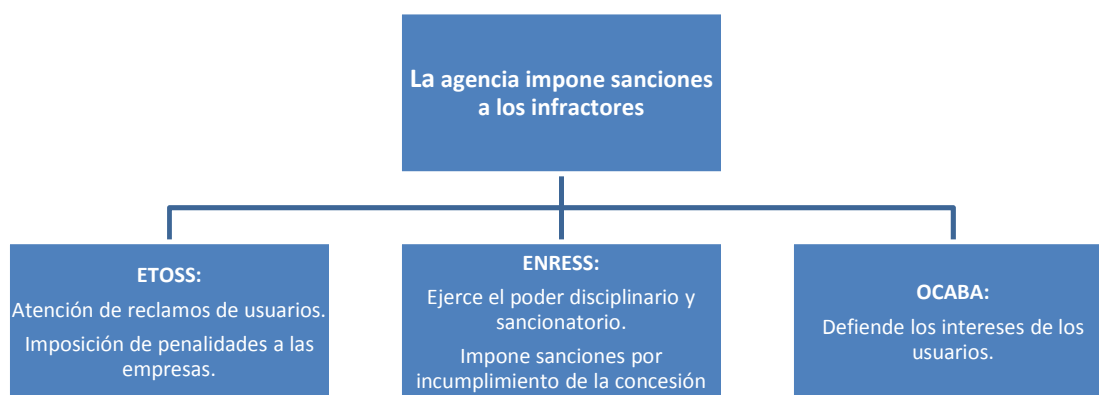
Luego de la descripción de las funciones de los organismos de control, se las pudo vincular y agrupar tomando como referencia a los indicadores de Global Integrity seleccionados. En este sentido consideramos que no es necesario que se creen nuevas estructuras estatales, ya que las mismas son suficientes.

Esto es así porque todos los organismos contemplaron los aspectos medidos por los tres indicadores de Global Integrity.

A continuación en los siguientes gráficos se han unificado algunas de las funciones realizadas por los organismos de control de los tres ámbitos analizados (Nacional, Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y de Santa Fe). Allí se puede visualizar que existen varios organismos que realizan las mismas funciones (produciéndose una superposición), y en consecuencia generando un servicio menos eficiente.

### Gráfico N° 23

#### Vinculación de las funciones de los organismos con uno de los indicadores prácticos de Global Integrity (I) <sup>258</sup>

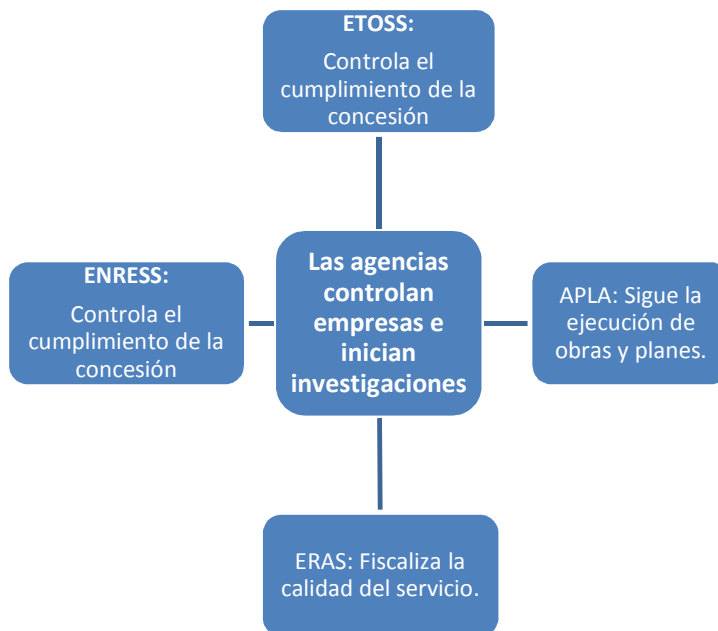
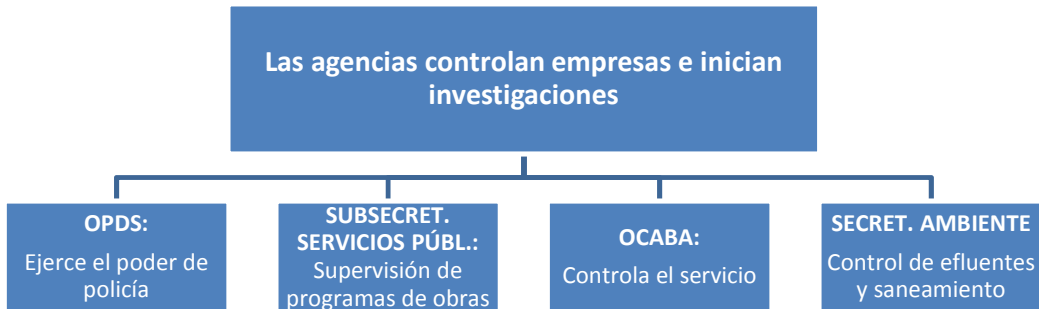


En este caso se produce una superposición de funciones entre el ETOSS y OCABA para el ámbito de la misma concesión, ya que el ENRESS pertenece al ámbito de Santa Fe

<sup>258</sup> Indicador Práctico de Global Integrity: En la práctica, cuando fuese necesario, la agencia, serie de agencias o mecanismo equivalente de control de las empresas públicas impone sanciones a los infractores.

Gráfico N° 24

Vinculación de las funciones de los organismos con uno de los indicadores prácticos de Global Integrity (II) <sup>259</sup> (dividido en dos gráficos)



<sup>259</sup> Indicador práctico: En la práctica, la agencia, serie de agencias o mecanismo equivalente de control de las empresas públicas inicia investigaciones de forma independiente?.

Aquí la superposición de tareas es muy amplia, ya que siete organismos diferentes se ocupan de iniciar y resolver expedientes vinculados con el control del cumplimiento normativo del servicio del agua. No están interconectados entre sí, y algunos están ubicados en diferentes ámbitos territoriales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires).

Esto genera que existan causas paralelas que datan sobre los mismos asuntos, y en muchos casos sin que sea posible tener acceso a la información necesaria para su correcta resolución.

### Gráfico N° 25

**Vinculación de las funciones de los organismos con uno de los indicadores legales de Global Integrity<sup>260</sup> (dividido en dos gráficos)**



<sup>260</sup> Indicador legal: En el Derecho vigente, ¿la agencia, serie de agencias o mecanismo equivalente de control de las empresas públicas se encuentra protegido de las influencias políticas?.



En este gráfico se muestra que la superposición es favorable a la eficiencia del servicio, ya que teóricamente estos organismos poseen independencia legal de las influencias políticas. Por eso, sería recomendable instaurar herramientas de control y sanciones por incumplimiento de las mismas.

Estos indicadores pueden medir el nivel de funcionamiento de los organismos, sosteniendo que el mismo es satisfactorio de acuerdo a los aspectos tratados por la normativa vigente.

Otro de los aspectos fundamentales que hemos advertido luego del análisis de las atribuciones legales que poseen los distintos organismos de control del servicio de agua, es la falta de separación existente entre el ámbito político y el técnico, que genera que se produzcan situaciones de ineficiencia y/o de injusticia.

Todos los aspectos analizados más arriba (o sea los vinculados con la separación de funciones de los organismos de control del servicio de agua), deben estar suficiente y adecuadamente regulados.

Diversos autores coinciden en que la tendencia mayoritaria dentro de la práctica del ámbito privado o público del servicio del agua, generalmente responde a orientaciones políticas.<sup>261 262 263</sup>

<sup>261</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe global de la corrupción 2008. Corrupción en el sector del agua*, 2008, p. 6.

<sup>262</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT, *Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas*, Nueva York, 2011, p. 7.

Esto puede vislumbrarse en los casos en donde los políticos no quieren elevar las tarifas de los servicios (a pesar de no poder cubrir los costos ni poder mantener adecuadamente la infraestructura), para no perder popularidad frente a los electores, poniendo en riesgo la calidad del servicio.

Otro de los casos habituales es el de no realizar planificaciones a largo plazo en relación con las inversiones, para asegurar a los consumidores un servicio de mejor calidad. Esto muchas veces provoca que se incumpla con diversa normativa vigente, y que los organismos encargados del control no actúen con su máximo rendimiento.

Otro caso es el de las empresas proveedoras de este servicio (tanto en los períodos concesionados a las empresas privadas como en los períodos de provisión estatal), no han invertido en micromedidores para realizar un control del consumo de agua y cobrar conforme a los resultados de los mismos a los consumidores.

Consideramos al igual que Rouse que la clave es separar legalmente a la política del área operacional, permitiendo que personal capacitado y con experiencia pueda trabajar de manera independiente sin sufrir ninguna interferencia política.<sup>264</sup>

En Argentina no se cuenta con ninguna normativa que regule esta temática, existiendo de esta manera un vacío legal.

### **Solapamientos legales en las funciones de los organismos**

A continuación se destacarán gráficamente los organismos relacionados con el servicio del agua, dentro del ámbito de la concesión de Buenos Aires, respecto de los cuales se superponen sus funciones dificultando su actividad de contralor:

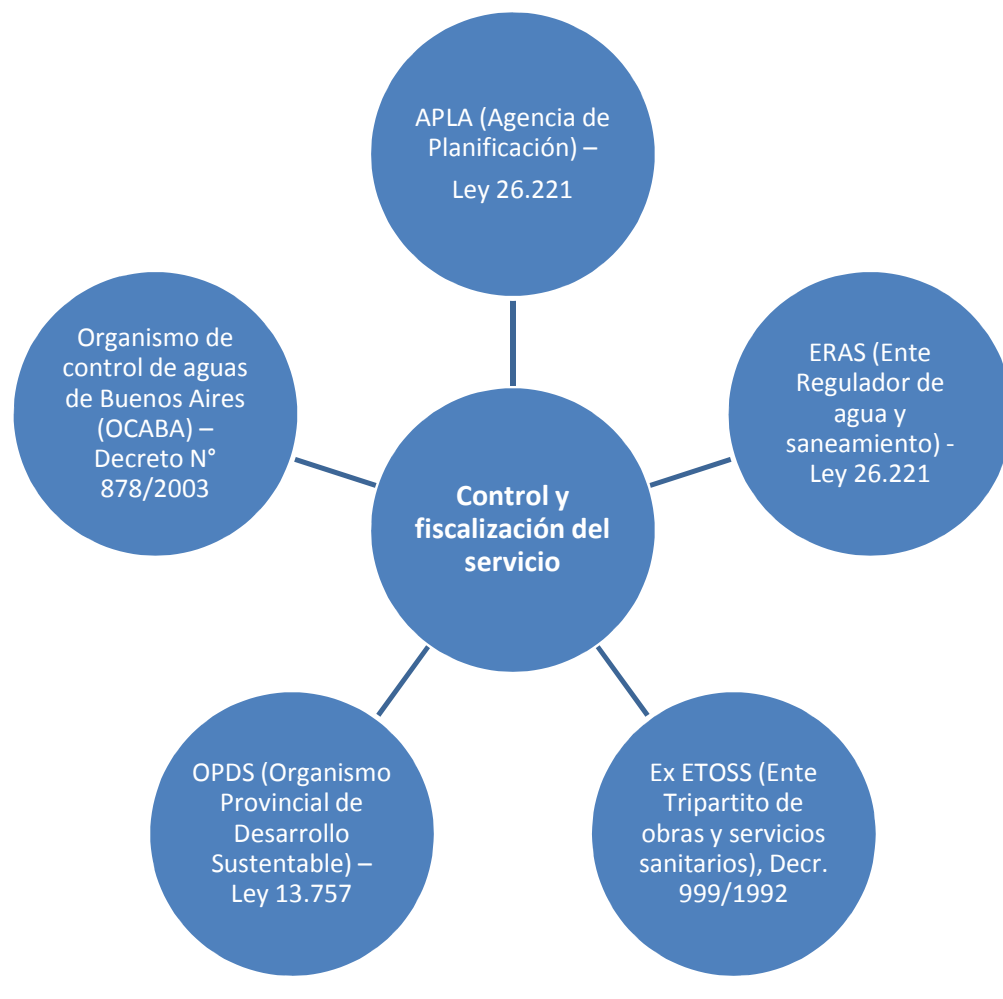
---

<sup>263</sup> BUDDS, Jessica; MCGRANAHAN, Gordon; "Are the debates on water privatization missing the point?. Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environment and Urbanization*, Vol. 15, N° 2, SAGE, 2003, p. 113.

<sup>264</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 25.

**Gráfico N° 26**

**Control y fiscalización del servicio**



Es importante mencionar que a su vez la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un Ente Único Regulador de los servicios públicos, pero que no controla el servicio del agua a pesar de tratarse de un servicio público.

El servicio del agua quedó excluido del mismo debido a que en la Ciudad de Buenos Aires ya existían entes que controlaban la gestión del servicio (ERAS y APLA), y de esta manera se evitaron superposiciones legales de las funciones de los organismos. Esto resulta contradictorio con lo establecido por la normativa local vigente, en tanto que en el artículo 48 de la Ley 3295 sobre gestión de agua de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2009 se establece lo siguiente:

“Servicio de agua potable y desagües cloacales. El Poder Ejecutivo instrumentará las acciones necesarias para que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asuma el ejercicio pleno de sus facultades concedentes y de control para la prestación de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales en el ámbito de su territorio.”

Hasta el momento, esto no se ha implementado ni reglamentado, contradiciendo el espíritu y el texto de dicha norma.

**Gráfico N° 27**

**Planificación hidrológica y supervisión de obras**

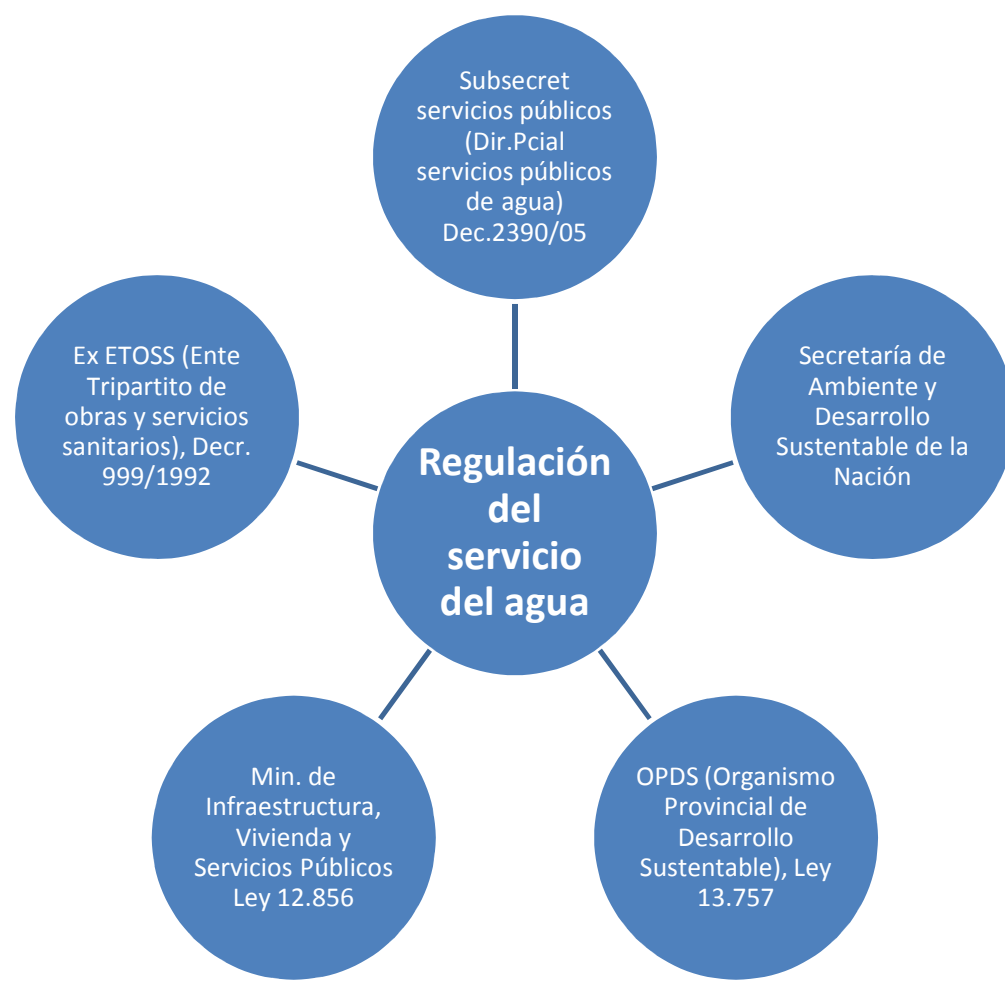




La planificación hidrológica y de las obras es otro aspecto fundamental vinculado con un adecuado servicio de agua, y en este ámbito concesional se encuentra regulado por ocho organismos, lo cual dificulta el eficiente control debido a que se requiere mayor coordinación y recursos financieros.

**Gráfico N° 28**

**Regulación del servicio del agua**

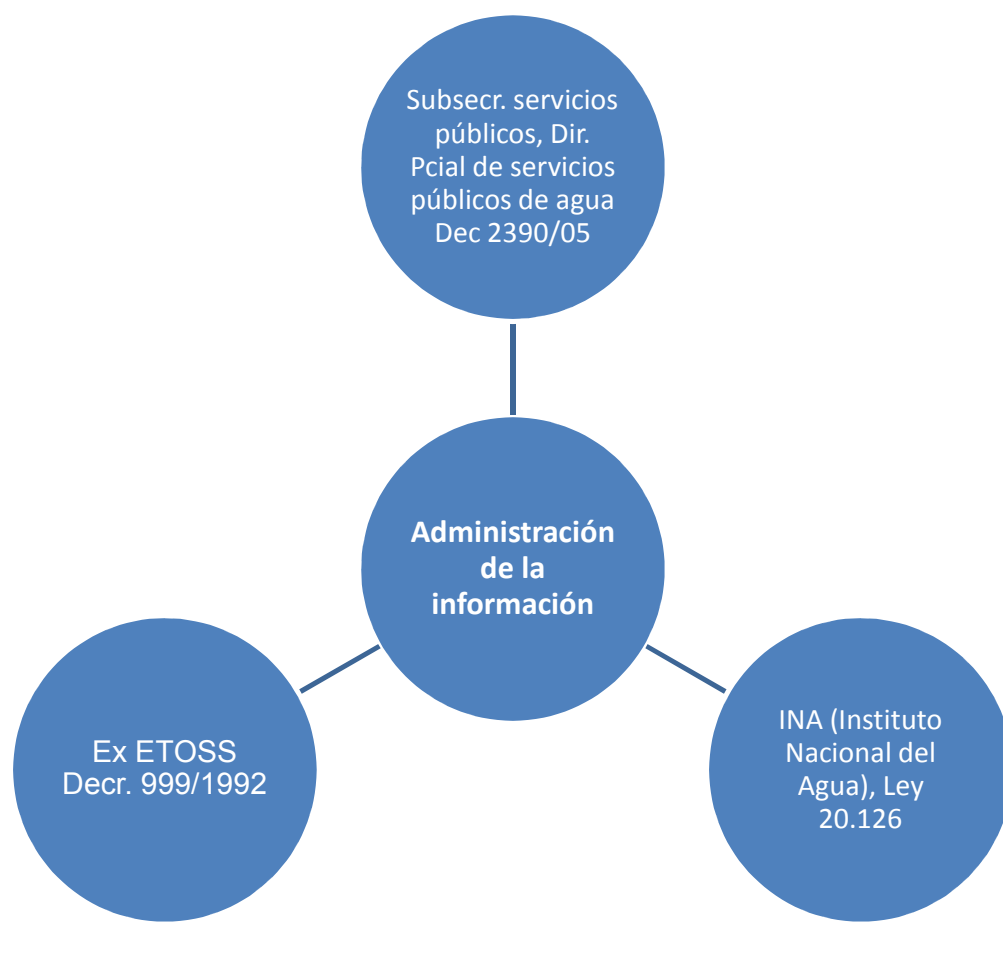


La función de regulación del servicio del agua es una de las más importantes. Esta define cuestiones fundamentales relacionadas con la gestión y provisión del

recurso del agua, como son los derechos de los usuarios y de los consumidores (que incluyen todos los aspectos vinculados con el nivel de cumplimiento legal) analizados aquí.

**Gráfico N° 29**

**Administración de la información**

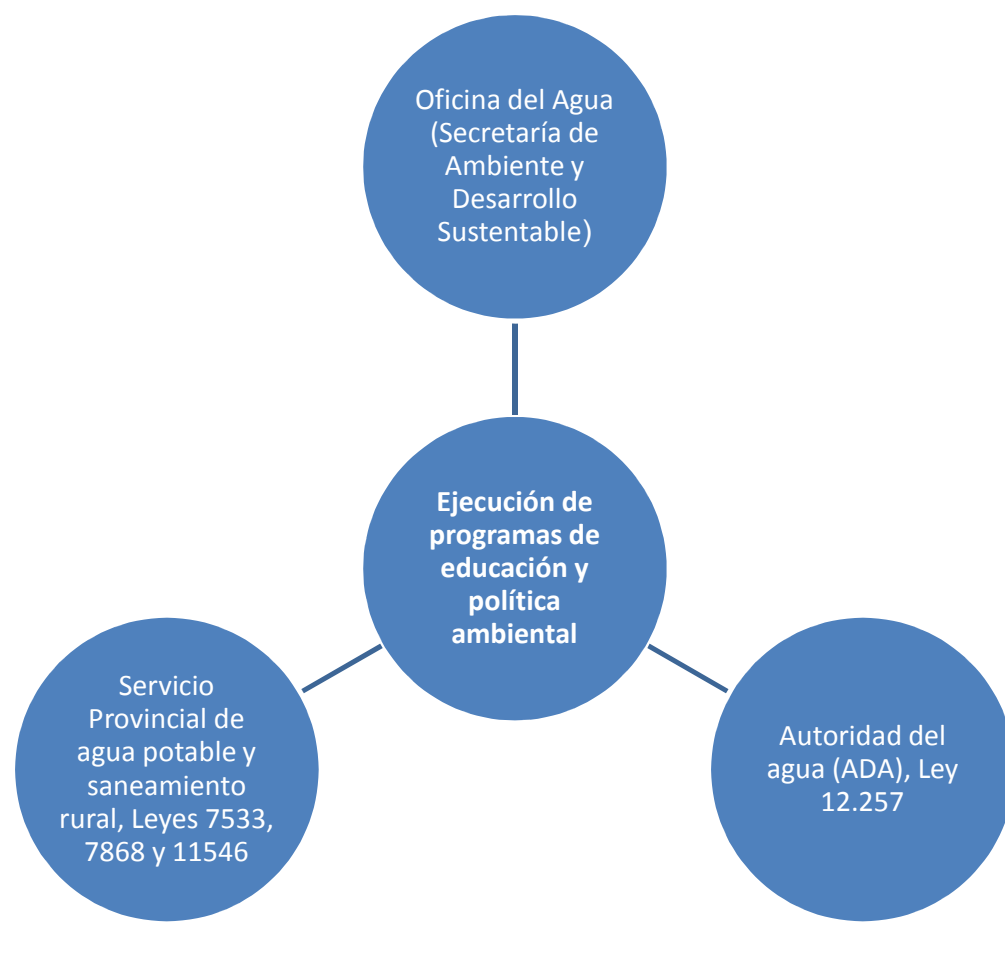


Debe destacarse que las funciones de los organismos descriptas en el cuadro anterior, representa uno de los aspectos que serán analizados más adelante en el capítulo destinado al derecho de acceso a la información.

De todas maneras, debe mencionarse que son escasos los organismos que se dedican a la administración de la información vinculada al servicio del agua, el cual es de tanta importancia para la población.

**Gráfico N° 30**

**Ejecución de programas de educación y política ambiental**

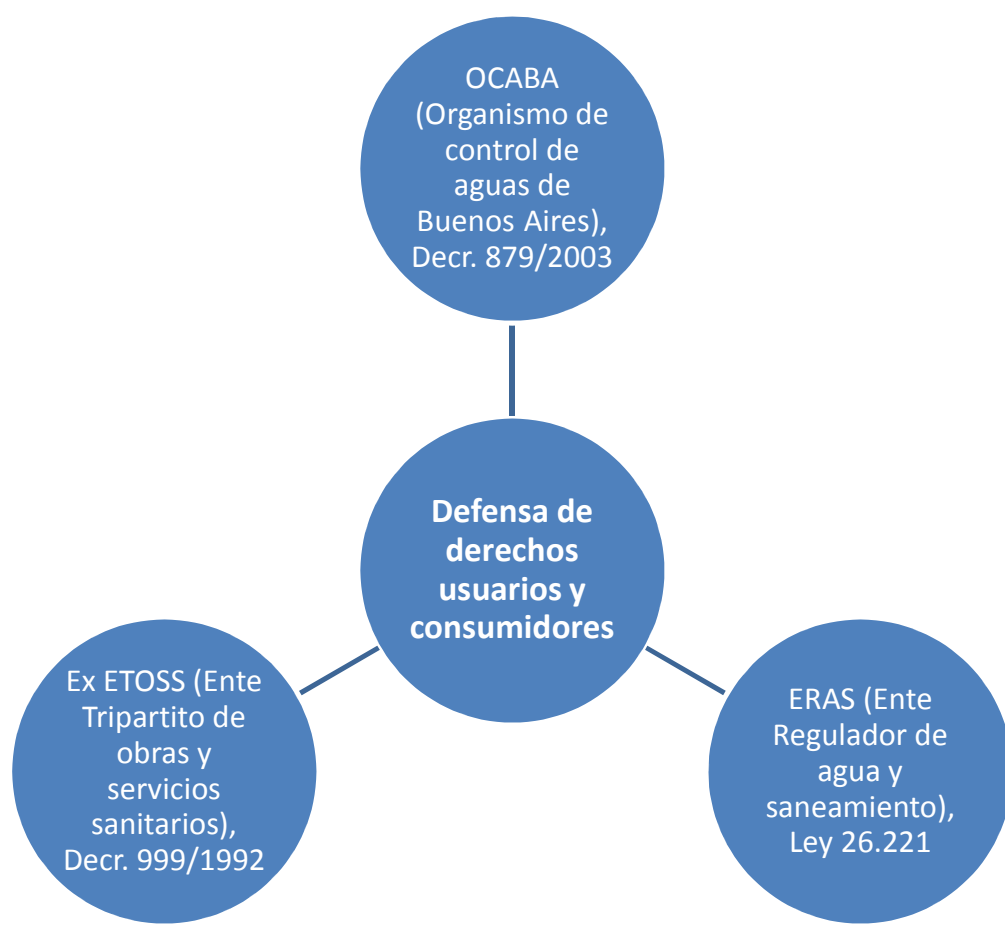


El derecho de acceso a la educación ambiental se vincula directamente con los de acceso a la información y con el de la defensa de los usuarios y consumidores.

El mismo es implementado por tres organismos en la Provincia de Buenos Aires, lo que representa una situación satisfactoria ya que existe la obligación legal de invertir recursos públicos en dicha temática.

**Gráfico N° 31**

**Defensa de los derechos de los usuarios y consumidores**



El análisis del contenido de este gráfico será tratado en un apartado posterior denominado "defensa de los derechos de los usuarios y consumidores". En principio se detecta que su eficacia se podría ver comprometida como consecuencia de la existencia de varios organismos involucrados (además de los administrativos y los judiciales sobre defensa del consumidor).

## **Algunos aportes sobre el funcionamiento de los organismos vinculados al servicio del agua**

Una de las cuestiones fundamentales que surgió de los gráficos anteriores y que actualmente no se tienen en cuenta es la armonización y/o clarificación de las responsabilidades de los diferentes organismos, y la firma de acuerdos de cooperación entre los mismos.<sup>265</sup>

Es evidente que aquí existe una inadecuada división legal de las funciones y de las responsabilidades, correspondientes a la mayoría de los organismos vinculados con el servicio de agua.

Esto sin duda complica las tareas de coordinación, y además suma costos adicionales que deberán ser solventados por la Administración Pública.

Asimismo, luego de analizarse todas las obligaciones que surgen de la normativa de estos organismos y la información suministrada en las redes conceptuales, debe destacarse que existen áreas de solapamiento para el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en donde se generan situaciones dudosas respecto a qué organismo acudir ya que varios poseen la misma facultad para el mismo ámbito territorial.

Debe tenerse en cuenta que la situación se agrava aún más, ya que la concesión de Aguas Argentinas y de Aysa abarcan a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Provincia de Buenos Aires. Esto se fundamenta en que debido al escaso desarrollo normativo en la Ciudad de Buenos Aires en relación con el servicio de agua, se configuren vacíos legales como consecuencia del respeto a su autonomía constitucional.

Este inconveniente también se ha mencionado en uno de los casos jurisprudenciales ya analizados en capítulos anteriores denominado “Esteban Biondo contra Secretaría de Recursos Naturales y Poder Ejecutivo Nacional sobre amparo”

<sup>266</sup>

---

<sup>265</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 53.

<sup>266</sup> El mismo tramitó ante la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata, 2003.

En el mismo se estableció que más allá de la actual Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, existen otras instituciones a quien compete investigar, dictaminar, aconsejar, proyectar, aprobar y ejecutar programas para la gestión y protección del agua potable.

Se reconoció la complejidad de la resolución de las cuestiones ambientales, ya que al tratarse de derechos colectivos intervienen diversos organismos en donde todos son responsables.

Puede cuestionarse que en este caso no se ha brindado ninguna solución ni recomendación, para favorecer la gestión de este solapamiento legal existente dentro del funcionamiento habitual de los organismos de control del servicio del agua.

Esta situación vinculada con la existencia de diversas normas que regulan diferentes organismos de control con funciones idénticas, dificulta el seguimiento de la gestión del servicio.

Tal es así que el Tribunal de segunda instancia dispuso integrar a la litis a los intendentes de Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Ensenada, Berisso, La Plata y Magdalena, a la empresa Aguas Argentinas S.A y al ETOSS, cuando los demandados habían sido originalmente la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación y el Poder Ejecutivo Nacional.

A su vez, como consecuencia de dicha situación ordenó ordinarizar el proceso, para que puedan ser analizadas detalladamente todas las responsabilidades y funciones correspondientes a los nuevos actores incorporados.

A partir del análisis de la normativa vinculada con los organismos del servicio de agua, también han surgido otras cuestiones que son muy importantes.

En primer lugar, los entes de control son los que se ocupan en la práctica de preservar el recurso del agua, cuando en realidad sería mucho más beneficioso que esta tarea la desarrolle la autoridad u organismo provincial que posee competencia ambiental.

En el caso de Aysa se volvió a la misma estructura de control que se tenía en la empresa Obras Sanitarias de la Nación, en donde las funciones de prestación y de control de la empresa las realizaba el mismo ente.

Esto es opuesto a lo que ocurre en Gran Bretaña, que posee una reconocida tradición institucional vinculada con el servicio de provisión del agua.

El caso de la “Inspección del Agua Potable” (*Drinking Water Inspectorate*) resulta ser ejemplificativo, ya que es uno de los tres entes reguladores que existen para el control de este servicio en el Reino Unido y en Gales.

El mismo fue creado en 1990 y su función principal es la de asegurar una adecuada calidad del agua para consumo humano.<sup>267</sup>

Se encuentra ubicado dentro del Departamento de Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales, al haberse tenido en cuenta que la aplicación del Derecho Ambiental era fundamental en la mejora de la calidad del servicio (cumpliendo los lineamientos de la Directiva europea 98/83/EC relativa a la calidad de las aguas), y además asesora sobre toda las normas vinculadas.

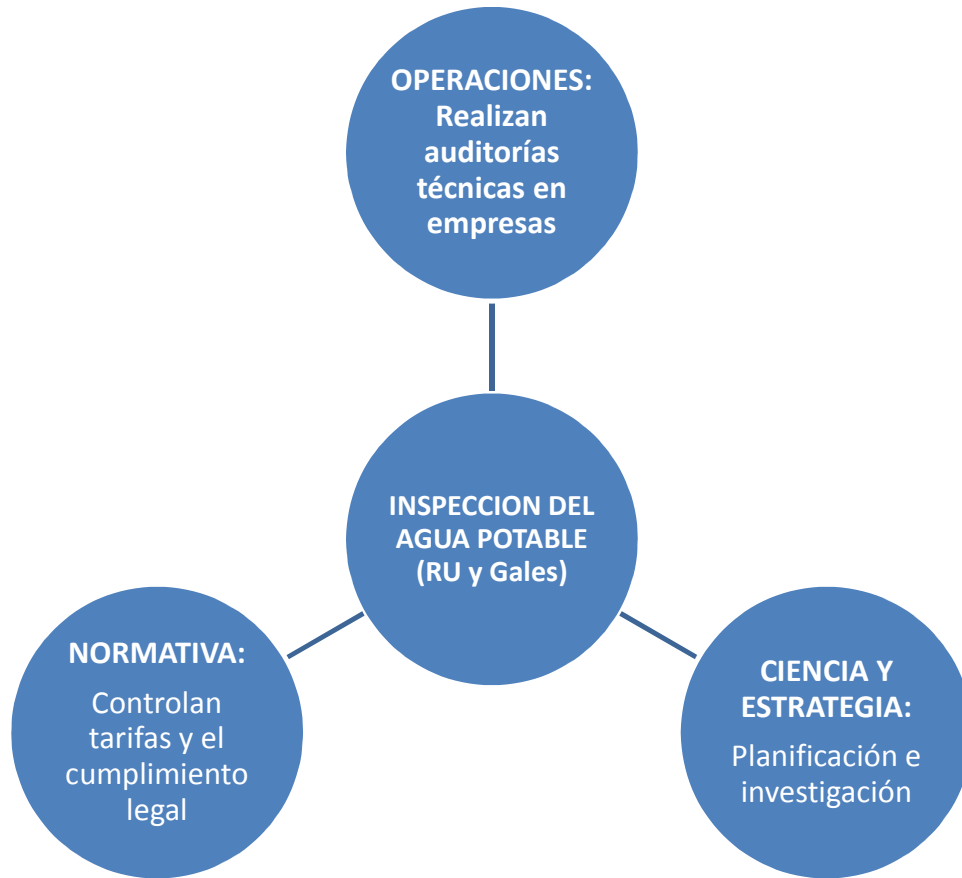
Dicho organismo se encuentra dividido en tres partes que se detallan en el siguiente gráfico:

---

<sup>267</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, pp. 76 y 178.

Gráfico N° 32

Principales funciones de la Inspección del Agua Potable (Reino Unido y Gales)



Este organismo también es responsable de lo siguiente:

- Examinar de forma independiente las actividades de las empresas que proveen agua a los consumidores.
- Trabajar conjuntamente con otros actores sociales para mejorar la calidad del agua para consumo humano, y para asegurar la calidad de la misma.
- Investigar sobre cuestiones vinculadas a la calidad y publicar información sobre agua potable.<sup>268</sup>

<sup>268</sup> Fuente: [En línea] <http://dwi.defra.gov.uk>, [Consulta: 30 de abril de 2013].



Esta clase de organismo que posee funciones multisectoriales e integrales (que involucra al ámbito ambiental, legal, de investigación, y técnico), no existe en nuestro ámbito de investigación, en tanto que el mismo debería ser incorporado a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

### **Las jurisdicciones y la aplicación normativa**

Es importante volver a mencionar que uno de los ámbitos analizados abarca a 17 Partidos de la Provincia de Buenos Aires, en donde coexisten organismos de control que se superponen con los nacionales habiéndose registrado las siguientes situaciones:

- a) Aplicación de normativa sobre el servicio que es contradictoria entre sí.
- b) Vigencia de varios organismos de control que poseen las mismas funciones para brindar el mismo servicio en el mismo ámbito territorial.

El primer caso ya se ha mencionado en este y en el capítulo anterior, cuando nos referimos a la aplicación de la normativa vinculada a la calidad del agua en la Provincia de Buenos Aires.

El segundo caso contradictoriamente a lo esperado quedó ratificado por el artículo 14 del Decreto 999/1992,<sup>269</sup> que establece que el Ente Regulador tendrá competencia dentro del área regulada, y fuera de ella donde existan instalaciones operadas por el concesionario para la prestación del servicio.

Esto impacta directamente en la calidad ambiental, ya que el incumplimiento de cualquier norma de Derecho Ambiental atenta contra el servicio del agua, y por eso la dispersión de normas y/o jurisdicciones no es aconsejable.

Coincidimos con algunos autores que afirman que “la concertación previa es necesaria y que no está mal que los presupuestos mínimos sean de competencia nacional y la legislación complementaria pertenezca a las provincias.

---

<sup>269</sup> Reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación.

Argentina se encuentra incluida dentro del ámbito del MERCOSUR, cuya creación como bloque significó un hito fundamental para la región y donde se propuso unificar el marco jurídico ambiental.

Esto ya ha sido solicitado (pero aún no finalizado) por la Resolución 22/92 del Grupo de Mercado Común del MERCOSUR, en donde específicamente se establecieron los siguientes objetivos:

- Analizar la legislación vigente de cada Estado parte y sacar conclusiones acerca de sus asimetrías políticas y legislativas en materia ambiental.
- Elaborar una propuesta de directrices básicas en materia de política ambiental.

Consideramos que el presente trabajo también podría colaborar para completar dicha tarea.

### **Resumen de los resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity**

**Cuadro N° 31**

#### **Resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity**

##### **Funcionamiento de los organismos de control**

<b>Categoría y Sub-categoría de los indicadores</b>	<b>Indicadores legales</b>	<b>Indicadores prácticos</b>	<b>Puntaje</b>
Control del gobierno - Control de las empresas públicas	En el Derecho vigente, ¿la agencia, serie de agencias o mecanismo equivalente de control de las empresas públicas se encuentra protegido de las influencias políticas?		<b>0/100</b>

		<p>- En la práctica, la agencia, serie de agencias o mecanismo equivalente de control de las empresas públicas inicia investigaciones de forma independiente?</p>	<b>0/100</b>
		<p>- En la práctica, cuando fuese necesario, la agencia, serie de agencias o mecanismo equivalente de control de las empresas públicas impone sanciones a los infractores?</p>	<b>0/100</b>

## CAPÍTULO 14

### APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. SISTEMA DE INDICADORES DE GLOBAL INTEGRITY LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS Y DE LOS CONSUMIDORES

*“Teniendo en cuenta los intereses y las necesidades de los consumidores de todos los países, y particularmente de los países en desarrollo; reconociendo que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación; y teniendo en cuenta que los consumidores deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos, así como la importancia de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenido, y la protección del medio ambiente”*

*Directrices de Naciones Unidas para la protección de, consumidor<sup>270</sup>*

#### **Estado de la cuestión y características generales de los derechos de los usuarios y consumidores**

Hemos vinculado este aspecto junto al del funcionamiento de los organismos vinculados con el servicio de agua, debido a que los primeros nos muestran la capacidad jurídica existente en relación con el control y ejercicio del poder de policía de las autoridades de aplicación de las empresas de agua.

La teoría de los delitos de cuello blanco reafirma esto, al mencionar que históricamente los comerciantes han cometido diversos delitos contra los consumidores.<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Este instrumento fue dictado en el año 1999.

<sup>271</sup> SUTHERLAND, Edwin, *El delito de cuello blanco*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, España, ISBN: 84-7731-332-6, 1999, p. 111.

En relación con la temática de la protección del derecho del consumidor y de los usuarios, la Ley nacional 24.240 de 1993 posee un papel determinante.

Dicha norma define al usuario o consumidor como “toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza bienes o servicios en forma gratuita u onerosa como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social”.

Los principios básicos que deben respetarse en esta área del Derecho son los siguientes:

- **Seguridad:** Derecho al acceso a productos no peligrosos y a que los consumidores estén protegidos frente a los procesos de producción, productos y servicios peligrosos para la salud o la vida.
- **Estar informado:** Acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita tomar decisiones fundamentadas, de acuerdo con sus deseos y necesidades individuales y a estar protegidos frente a publicidad o etiquetado engañosos o con información errónea.
- **Derecho de elegir:** La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, incluye la capacidad de elegir dentro de una gama de productos y servicios, ofertados a precios competitivos con la garantía de una calidad satisfactoria.
- **Ser escuchado:** Libertad de formar grupos de consumidores y otros grupos u organizaciones pertinentes y la oportunidad de que dichas organizaciones puedan presentar sus opiniones en los procesos de toma de decisiones que les afecten, especialmente en la creación y ejecución de las políticas gubernamentales, y en el desarrollo de productos y servicios.
- **Ser compensado:** Disponibilidad de compensación eficaz para el consumidor, concretamente en forma de acuerdo equitativo ante demandas justas, incluida la compensación por inadecuada representación, productos mal elaborados o servicios insatisfactorios.

- **Educación:** Este derecho se refiere a la educación sobre los impactos ambientales, sociales y económicos de las elecciones de los consumidores, para que los consumidores puedan tomar decisiones fundamentadas e independientes respecto a productos y servicios, al mismo tiempo que ser consciente de sus derechos y obligaciones y de cómo ejercerlos.
- **Derecho a un ambiente sustentable:** Se trata de un ambiente que no ponga en riesgo el bienestar de las generaciones presentes y las futuras (a través del consumo sostenible).<sup>272</sup>

### **Análisis sobre solapamientos normativos y sobre casos vinculados con los derechos de los usuarios y consumidores**

Luego, con el fin de poder aproximarnos a los aspectos donde se detectaron vacíos legales o incumplimientos normativos, se expondrán los resultados obtenidos de las encuestas realizadas en algunos Partidos de la Provincia de Buenos Aires.<sup>273</sup> Las mismas se han sido realizadas a alumnos de grado y de posgrado que cursaban la asignatura “Derecho Ambiental”, consultándoles sobre cuáles fueron los reclamos que han efectuado de manera formal e informal o que no han realizado, en relación con la de calidad del servicio de agua.<sup>274</sup>

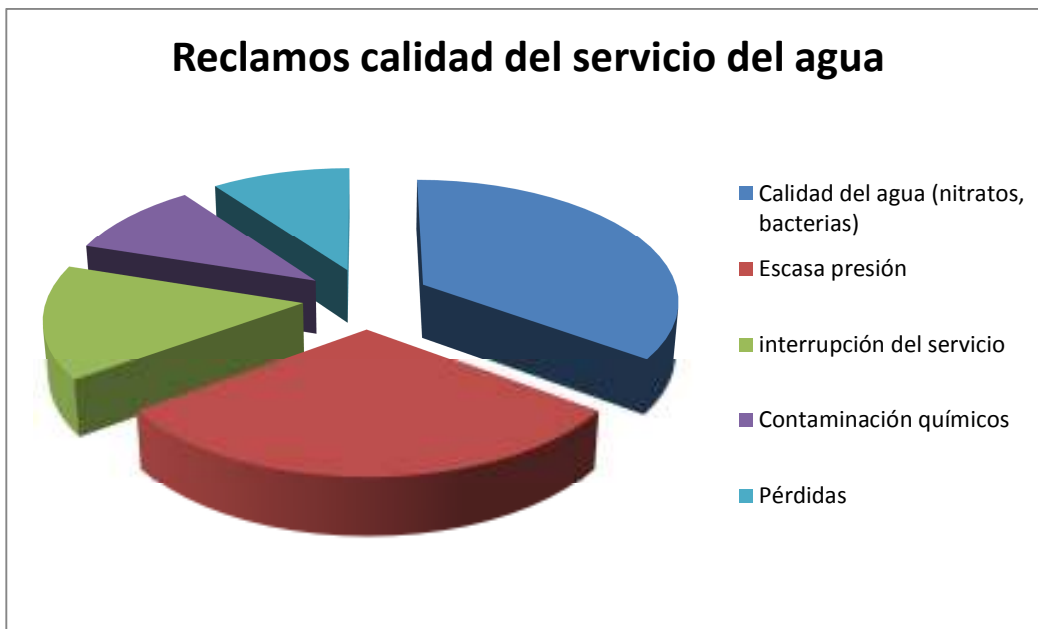
---

<sup>272</sup> Interpretación propia de las normas ISO 26.000 (Responsabilidad Social).

<sup>273</sup> Las encuestas fueron realizadas en los años 2010 y 2011.

<sup>274</sup> Las encuestas fueron realizadas en la Universidad Nacional de Luján y en la Universidad Católica Argentina, en los años 2010 y 2011, por parte de docentes de grado y de posgrado y analizadas por la autora.

Gráfico N° 33



La información que se incorporó al gráfico es la vinculada a los casos donde los usuarios contestaron en primer lugar que habían experimentado problemas vinculados con la calidad del servicio <sup>275</sup>, a pesar que pagaban en tiempo y forma la totalidad de sus facturas.

Los aspectos donde más se encontraron dificultades fueron los siguientes:

- Calidad del agua (con nitratos, arsénico, bacterias y contaminantes químicos).
- Escasa presión de agua.
- Interrupción del servicio.
- Pérdida de agua.

Todos estos aspectos han sido regulados por la normativa vigente y tratados por la jurisprudencia nacional.

<sup>275</sup> Estos fueron aproximadamente el 50% del total de los encuestados.

En relación con los reclamos vinculados con la calidad del agua, ya ha afirmado anteriormente que existen diversas superposiciones legales que podrían tender hacia la ineficacia normativa.

A su vez, los reclamos vinculados con las cuestiones técnicas (como es la falta de presión, la interrupción del servicio y las pérdidas de agua), podrían verse perjudicados por la superposición de organismos que dificultan su control.

Algunos investigadores coincidieron con la información obtenida en nuestras encuestas, alegando que uno de los problemas registrados por ejemplo en el área de Moreno es la falta de presión del agua registrada en algunos hogares.<sup>276</sup> Para complementar esta información, las estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires en relación con los reclamos de defensa del consumidor, reflejan que los servicios públicos aparecen mencionados en quinto lugar (pero en dicha categoría no distingue al servicio del agua en particular).

---

<sup>276</sup> HARDOY, Jorgelina; PANDIELLA, Gustavo; URQUIZA, Gastón, "Governance for water and sanitation services in low-income settlements: experiences with partnership-based management in Moreno, Buenos Aires", *Environment and Urbanization*, Volume 17 N° 1, International Institute for Environment and Development, 2005, p. 183.



Gráfico N° 34

Estadísticas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación a los reclamos de defensa del consumidor



Fuente: Diario La Nación, 30/08/2012

Esta información coincide con un relevamiento de reclamos realizados en la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, en la Secretaría de Comercio Interior de la Nación (Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación) y en los Centros de Atención al Consumidor en la Ciudad de Buenos Aires.<sup>277</sup>

La mayor parte de las denuncias y de los reclamos se encuentran vinculados con la calidad del servicio del agua, especialmente con la existencia de cortes no

<sup>277</sup> Fuente: [En línea] [www.mecon.gov.ar/secdef](http://www.mecon.gov.ar/secdef), [Consulta: 2 de octubre de 2012].

programados y con la falta de presión adecuada, que en muchos casos imposibilita la utilización del servicio en determinados horarios.

En este ámbito los reclamos formales se instrumentan a través de la tramitación de expedientes administrativos, que a su vez en muchos casos las partes llegan a un acuerdo en una audiencia, o no se presentan para finalizar el trámite porque ya se ha compensado al actor.

Tal es así que en las estadísticas no figuran estos acuerdos donde las empresas deben resarcir a los consumidores, por lo que la información resulta ser parcial e incompleta.

Se ha podido detectar mayor cantidad de casos en las estadísticas vinculadas al inicio de los reclamos, que no se correlacionan con la cantidad de los resueltos por el mismo organismo.

Además, existen diversos reclamos informales en donde no se han iniciado acciones judiciales ni administrativas, respecto de las cuales también se han detectado similares incumplimientos legales a los detallados en el siguiente caso jurisprudencial.

En los autos “Marcore Marta Susana contra Aguas de Corrientes S.A. y Ente Regulador de Obras Sanitarias sobre amparo” de 2011, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes le ordenó a la empresa prestataria del servicio de agua que dentro de las veinticuatro horas de abonados por la actora los gastos de corte, y de constatación de la conexión clandestina, proceda a la reconexión del servicio de agua al inmueble de aquélla.

Se aclaró que la demandada podía haber dispuesto de otra medida efectiva (como es el caso del apremio), y notoriamente menos restrictiva de sus derechos fundamentales, en lugar de mantener en suspenso el agua potable lo cual se consideró inconstitucional, innecesario y desproporcionado.

Al reconocerse el acceso al agua potable como un derecho humano básico, no solo se está protegiendo a la vida y a la salud física, sino que debe compatibilizarse con el resto de los derechos, y por ello se afirmó que una norma provincial de concesión de un servicio público no puede oponerse a un “derecho humano fundamental”.

El Tribunal que resolvió no coincidió con el juez de primera instancia en considerar que los valores de la *vida* y de la *salud* del amparista y de los locatarios, no se hallaban en juego en razón de que en el inmueble funcionaba una explotación

comercial, pues al tratarse de un derecho esencial a todo ser humano eso era irrelevante.

Además, afirmó que al no haberse dado la oportunidad a la accionante de ejercer su derecho de defensa ni que se le haya dado participación al Ente Regulador como contralor de la empresa prestataria del servicio, no solo se violó el artículo 18 de la Constitución Nacional sino las garantías que tiene toda persona de ser oída (art. 8.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos).

El caso de autos es paradigmático, ya que la actora, Marta Susana Marcore, desvió clandestinamente una conexión de agua y en razón de ello y de deudas con la proveedora del servicio, se procedió a interrumpir el mismo. El uso del inmueble era comercial, no de vivienda de la actora.

El quid de la cuestión se puede resumir en la siguiente pregunta: ¿fue correcto el accionar de Aguas de Corrientes S.A. interrumpiendo el servicio para el cobro de una deuda? En su análisis, el Tribunal consideró que no, utilizando como uno de los argumentos principales la facultad que tiene la empresa de iniciar juicio de apremio para cobrar deudas atrasadas, y que la medida de interrupción del servicio aparece como exagerada y encuadra dentro del abuso de derecho cuando hay otras medidas acordes a la falta.

De todos modos, el fallo pone matices dado que la conexión clandestina se tuvo por probada, y requirió el desembolso de gastos por parte de la demandada. Por ello, para que la empresa proceda a la reconexión del servicio, primero la parte actora debía abonar los gastos en los que incurrió la empresa para la constatación del ilícito. Como crítica al fallo podemos nombrar que casi no ingresa en el análisis de los derechos constitucionales en juego, y no hace matices entre inmueble comercial y de vivienda.

El voto minoritario del Dr. Niz, por el cual ni siquiera condiciona la reconexión del servicio al pago de los gastos incurridos para probar la conexión clandestina, considera que el juicio de apremio basta para exigir esos gastos.

Aquí se jerarquizaron en todo momento los derechos del consumidor frente a cualquier otro de índole comercial de la empresa, a pesar de que la actora había cometido una conducta contraria a la ley.

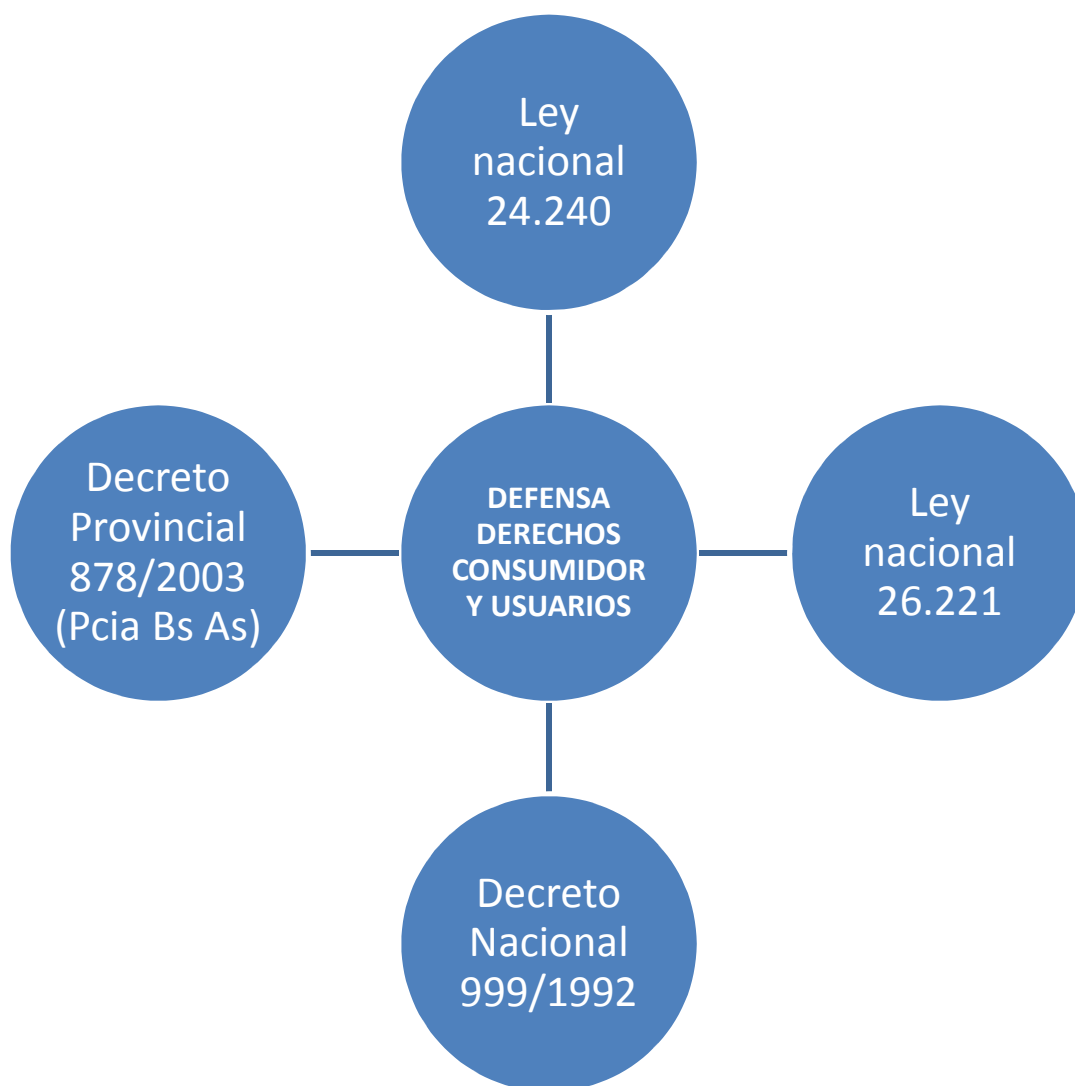
A través de los siguientes gráficos se ha podido remarcar solapamientos legales, en relación con los derechos y deberes de los consumidores y usuarios

dentro del ámbito de la concesión de Buenos Aires (actualmente de la empresa Aysa S.A.).

**Gráfico N° 35**

**Normativa vinculada con los derechos del usuario y del consumidor**

**Concesión del servicio de Buenos Aires**



En este caso la superposición es favorable a los consumidores, por lo que cuentan con diversas herramientas normativas para defender sus derechos.

La Ley 24.240 brinda mejores herramientas porque regula el procedimiento administrativo y judicial, mientras que los decretos y la Ley nacional 26.221 lo hicieron sin introducir los lineamientos regulatorios para el ejercicio de los derechos en la práctica.

En el ámbito internacional y como base de nuestra normativa nacional se encuentran las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor las cuales fueron dictadas en 1999.<sup>278</sup> En este caso se trata de normas de *soft law*, o sea que no son vinculantes, pero han sentado algunos principios que actualmente son de índole obligatoria.

Este documento hace un llamamiento a los Estados para que protejan a los consumidores de los peligros para su salud y seguridad, promuevan y protejan los intereses económicos de los consumidores, les permitan tomar decisiones fundamentadas, proporcionen educación para el consumidor, pongan a disposición mecanismos eficaces de compensación al consumidor, promuevan patrones de consumo sostenible y garanticen la libertad para la constitución de grupos de consumidores. Además, fue la base de nuestra normativa local.

A continuación se describirán algunos casos denunciados en diferentes regiones del mundo, en donde se han detectado infracciones e incumplimientos legales con características similares, y que son condenadas por la actual normativa nacional e internacional.

---

<sup>278</sup> Las Directrices fueron adoptadas por la ONU en 1985 otorgándole una importante legitimidad a los principios de los derechos del consumidor, y sirviendo asimismo como guía para el desarrollo de legislaciones nacionales de protección al consumidor. En 1999 fueron actualizadas con una nueva sección sobre Consumo y Producción Sustentables, para reflejar las preocupaciones ambientales que surgieron durante la década de los noventa.

**Cuadro N° 32**

**Casos de servicios de agua denunciados por consumidores**

<b>Casos</b>	<b>Hechos principales</b>	<b>País y Año</b>
Azurix Aguas, Bahía Blanca	Quejas por mala calidad del agua, escasa presión, mal olor y color en los domicilios particulares.	Argentina, 2000. <sup>279</sup>
Aguas Argentinas S.A.	Hubo una rescisión del contrato de concesión agua debido a que existía una concentración de nitratos superior al máximo de 45 m/l que permitía el contrato de concesión y el Código Alimentario Argentino.	Argentina, 2006.
Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	Hubo una rescisión del contrato de concesión agua, debido a que existía una concentración de nitratos superior al máximo de 45 m/l que permitía el contrato de concesión y el Código Alimentario Argentino.	Argentina, 2006.

<sup>279</sup> BARLOW, Maude; CLARKE, Tony, *Oro azul*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 2004, p. 192.

Northumbrian Water (filial de Suez)	Se comprobó la presencia de altas densidades de hierro y manganeso en el agua.	Reino Unido, 1999.
Postdam (filial de Suez)	Se rescindió el contrato de concesión cuando la empresa descubrió que los niveles de consumo de agua eran inferiores a los previstos y exigieron que las tarifas del agua fuesen mucho más elevadas.	Alemania, 1999. <sup>280</sup>
Uragua y Aguas de la Costa (zona de Maldonado).	Se había detectado mala calidad del agua. <sup>281</sup>	Uruguay, 2005.

En la mayoría de los casos se decidió rescindir el contrato de concesión, reflejando la posibilidad de acceder a la justicia por parte de los consumidores denunciantes.

Estos casos demuestran que los problemas vinculados con denuncias realizadas por los consumidores del servicio de agua, son similares en todas las regiones del mundo.

La diferencia principal radica en la fortaleza de los sistemas jurídicos y normativos de cada país, en relación con su capacidad para “mitigar” sus impactos en caso de violación de los derechos de los ciudadanos y en la protección del medioambiente.

<sup>280</sup> BARLOW, Maude; CLARKE, Tony, *Oro azul*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 2004, p. 179.

<sup>281</sup> Luego de este suceso, se logró aprobar una reforma constitucional que prohíbe la privatización del agua, basándose en una gestión pública participativa y sustentable.

Esto debe ser independiente y fortalecedor de las cláusulas pactadas en los contratos de concesión, firmados para brindar el servicio del agua.

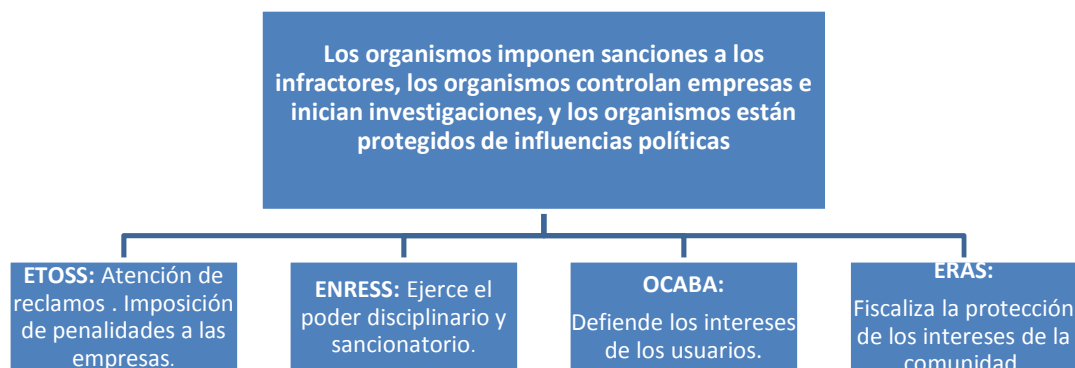
La defensa de los derechos del consumidor se encuentra directamente vinculada con la mejora de la gestión del servicio.

A continuación se realizará una adaptación de algunos indicadores de Global Integrity, en relación con las funciones que poseen los organismos vinculados con la defensa de los derechos del consumidor.

En este caso se han unificado los dos indicadores prácticos y el legal utilizados, para la medición del nivel de cumplimiento legal del funcionamiento de los organismos de control.

### Gráfico N° 36

#### Vinculación de las funciones de los organismos con tres indicadores prácticos de Global Integrity



Aquí se produce una superposición de funciones del ex ETOSS y OCABA durante el suministro privado del servicio de agua, y actualmente entre OCABA y ERAS en el ámbito de la misma concesión suministrada por una empresa pública.

Todos estos organismos se ocupan de iniciar y resolver expedientes administrativos sobre controles del cumplimiento normativo del servicio del agua. No están



interconectados entre sí, y algunos están ubicados en diferentes ámbitos territoriales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires).

Coincidimos con Rouse en que “la participación de los consumidores tiene mucha importancia en la lucha contra la corrupción. Esto se ha convertido recientemente en un aspecto clave en el servicio del agua, porque los consumidores no confían plenamente en sus gobiernos y en todas las decisiones que toman los profesionales encargados del servicio. Una de las posibles causas es que existe mayor educación y esto ha incrementado el poder de los consumidores.”<sup>282</sup>

Por eso, es recomendable la pronta solución de esta problemática institucional y estructural desde el ámbito jurídico.

### **Resumen de los resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity**

Luego del análisis de las fuentes del derecho (normativa y jurisprudencia), se detallan los resultados obtenidos a través de la medición de los indicadores utilizados aquí, y en relación con el funcionamiento de los organismos de control que fueron analizados en el capítulo anterior.

---

<sup>282</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 16.

**Cuadro N° 33**

**Resultados aplicación de Indicadores (Global Integrity)**

**Categoría: Control del gobierno y control de las empresas públicas**

**Vinculación existente entre el funcionamiento de los organismos de control y defensa de los derechos de los usuarios y consumidores**

<b>Indicador</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Justificación</b>
Las agencias de control están protegidas de influencias políticas (LEGAL)	<b>0/100</b>  <b>100/100</b>	Su justificación radica en que existen algunos organismos, en donde se detectó una falta de separación entre el ámbito político y el técnico.  En el ámbito del Derecho del Consumidor esta situación se revierte, ya que los procedimientos administrativos funcionan de forma independientes e imparcial.
Las agencias inician investigaciones de forma independiente (PRÁCTICO)	<b>0/100</b>  <b>50/100</b>	Hemos detectado cierta dependencia legal de las agencias respecto de otros organismos más politizados de control.  Esto se revierte en los organismos vinculados con el Derecho del Consumidor.
Las agencias imponen sanciones a los infractores (PRÁCTICO)	<b>0/100</b>  <b>50/100</b>	Consideramos que debe continuarse avanzando en la aplicación de derechos como el de acceso a la información y a la participación pública, para que estas herramientas jurídicas existentes puedan ser aprovechadas al máximo por los usuarios del servicio.  A su vez, las sanciones administrativas y judiciales impuestas en la mayoría de los casos suelen ser leves.

Sin embargo, más allá de la anterior aplicación de los indicadores legales y prácticos de Global Integrity a los derechos de los consumidores y usuarios, consideramos que al haberse detectado solapamientos legales descritos anteriormente, no es posible realizar una medición fehaciente.

## CAPÍTULO 15

### APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. SISTEMA DE INDICADORES DE GLOBAL INTEGRITY. LA PROTECCIÓN JURÍDICA AMBIENTAL Y DE LA SALUD PÚBLICA

*“Las pautas culturales prevalentes en un país pueden afectar los umbrales de lo que es tolerable o no, más allá de las fórmulas legales en vigor. Estas pautas son muy importantes en el grado de elevación de los costes morales asociados a comportamientos corruptos.”*

*Koldo Echeberría*<sup>283</sup>

#### **Estado de la cuestión y características generales sobre la protección ambiental y de la salud pública**

La lucha contra la contaminación del agua existe desde hace décadas. La utilización intensiva de productos químicos en la agricultura y la abundancia de residuos procedentes de la actividad industrial en los sectores del petróleo, del gas y de la minería actualmente están contaminando algunos sistemas naturales de agua. A su vez, el suministro del servicio de agua como cualquier actividad, genera su propio impacto en el medio ambiente.

La suspensión de obras no es neutra, afecta la calidad de vida de los ciudadanos y también al mismo Estado, debido a que la falta de inversiones en obras de saneamiento aumenta necesariamente las inversiones en el sector de la salud.<sup>284</sup>

---

<sup>283</sup> ECHEBARRÍA, Koldo, Corrupción: un análisis a través de indicadores de gobernabilidad, [En línea] [www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=4633%20&dcLanguage=en&dcType=All](http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=4633%20&dcLanguage=en&dcType=All), 2007, [Consulta: 28 de marz de 2013], p. 5.

<sup>284</sup> Adelco, Filial Santa Fe.

Por eso, las cuestiones que trataremos aquí están vinculadas con un objetivo de mitigación y de precaución ambiental.<sup>285</sup>

A los fines de la presente investigación definiremos a la *salud pública* como la ciencia y el arte de impedir la enfermedad, prolongar la vida y fomentar la salud y eficiencia mediante el esfuerzo organizado de la comunidad; para que el individuo en particular y la comunidad en general se encuentren en condiciones de gozar de su derecho natural a la salud y a la longevidad.<sup>286</sup>

Dentro de esta categoría, se incluye al concepto de la protección humana, o sea considerando al agua como un alimento.

Esto se ve reflejado en el Anexo I del instrumento de vinculación firmado entre la empresa Aysa S.A. y el Estado Nacional en 2006, donde se establece que la evaluación del incumplimiento de los requerimientos técnicos de calidad para agua potable, deberá efectuarse teniendo en cuenta su efecto en la “salud de la población”.

Diversas organizaciones tales como Water Association (del Reino Unido) han presentado un informe en donde se destacó la importancia de tomar dos litros de agua promedio por adulto, para reducir las posibilidades de desarrollar ciertas clases de cánceres, controlar la hipertensión y poseer un estado de salud adecuado.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> El principio de precaución permite reaccionar rápidamente ante un posible peligro para la salud humana, animal o vegetal, o para proteger el medio ambiente. De hecho, en caso de que los datos científicos no permitan una determinación completa del riesgo, el recurso a este principio permite, por ejemplo, impedir la distribución de productos que puedan entrañar un peligro para la salud o incluso proceder a su retirada del mercado, disponible en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/consumers/consumer\\_safety/l32042\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_es.htm), último acceso el día 20/05/2013.

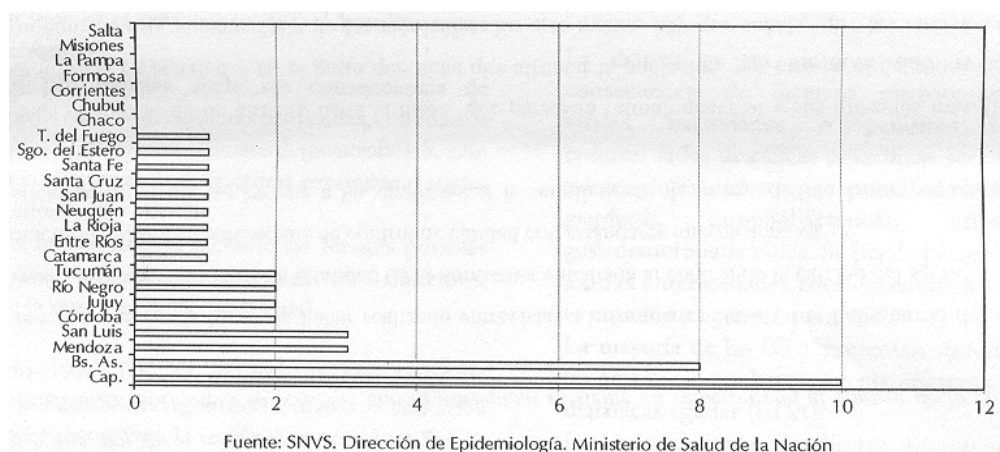
<sup>286</sup> Definición otorgada por la Organización Mundial de la Salud, [En línea] <http://www.who.int/es/>, [Consulta: 30 de abril de 2013].

<sup>287</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 17.

A continuación se suministrará información sobre esta situación en Argentina, en donde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires ocupan los primeros puestos en relación con las notificaciones de brotes de enfermedades.

**Gráfico N° 37**

**Cantidad de brotes de enfermedades transmitidas por alimentos y agua notificados por provincia**



**Fuente: Dirección de Epidemiología, Ministerio de Salud de la Nación, Argentina, 2006**

Algunos especialistas se encuentran investigando sobre esta temática, ya que se ha determinado que el agua es vulnerable a la contaminación por influencia directa con desechos generados por el hombre.

A su vez “se destacan fuentes de contaminación natural que son características de Argentina, tales como el arsénico, y el flúor, que determinan enfermedades cuando son consumidos en exceso y por un tiempo prolongado.”<sup>288</sup>

Estos son:

- Neurotóxicos (plomo, arsénico y mercurio).
- Cancerígenos (cromo, nitratos).
- Hematológicos (plomo).

<sup>288</sup> RYCZEL, Mirta Elena, “Aguas contaminadas. Su relación con la salud”, *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, ISBN: 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011, pp. 119 y 120.

- Gastrointestinales (Níquel, cinc).
- Dermatológicos (Arsénico, cromo, níquel).
- Óseos: (flúor).”<sup>289</sup>

Desde el ámbito del Derecho Ambiental se puede defender a la salud pública, y además asegurar un adecuado servicio, sin olvidar los aportes de otras ramas del derecho y de otras disciplinas relacionadas.

Las siguientes definiciones brindadas por dos reconocidos doctrinarios, confirman dicha característica del Derecho Ambiental:

- Toshio Mukai: “Es el conjunto de normas e institutos jurídicos pertenecientes a varias ramas del derecho, reunidos por su función instrumental para la disciplina del comportamiento humano en relación con su medio ambiente”.
- Eduardo Pigretti: “Tiene por objeto el estudio de las relaciones del hombre con la naturaleza, especialidad que se nutre de diversas ramas del conocimiento jurídico y que prestará efectivo auxilio al cuerpo social por medio de la legislación”.

Además, el papel del Derecho Ambiental resulta ser clave como disciplina, y su mera existencia explica en muchos aspectos la obligación legal de protección de la calidad del servicio, de la población, de los recursos naturales y de los ecosistemas involucrados.

### **Aplicación de los indicadores de Global Integrity y análisis normativo**

A continuación se detallan los indicadores de Global Integrity que han sido seleccionados para la medición del cumplimiento legal de dicha rama del Derecho:

---

<sup>289</sup> RYCZEL, Mirta Elena, “Aguas contaminadas. Su relación con la salud”, *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, ISBN: 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011, pp. 119 y 120.

**Cuadro N° 34**

**Indicadores seleccionados para la medición de la protección ambiental y de la salud pública (Global Integrity)**

<b>Aspectos medidos en la investigación</b>	<b>Categoría y Sub-categoría de los indicadores</b>	<b>Indicadores legales</b>	<b>Indicadores prácticos</b>
<p>Protección ambiental – Derecho Ambiental y a la salud</p>	<p>Control del gobierno – Licencias comerciales y normativa</p>	<p>- En el Derecho vigente, existe normativa aplicable a la actividad comercial sobre estándares de salud pública que sean transparentes y fácilmente accesibles para toda la población?</p> <p>- En el Derecho vigente, existe normativa aplicable a la actividad comercial sobre estándares de protección ambiental que sean transparentes y fácilmente accesibles para toda la población?</p>	<p>- En la práctica, las inspecciones realizadas a establecimientos comerciales por oficiales del gobierno para controlar el cumplimiento de los estándares de salud pública son realizados de forma imparcial y uniforme?</p> <p>- En la práctica, las inspecciones realizadas a establecimientos comerciales por oficiales del gobierno para controlar el cumplimiento de los estándares de protección ambiental son realizados de forma imparcial y uniforme?.</p>



A continuación se describirán las principales normas vinculadas con la protección del agua y en algunos casos también con el medioambiente, dentro del ámbito nacional.

### Cuadro Nº 35

#### Normativa vinculada a la salud pública y a la protección ambiental

#### Ámbito nacional

Fuente legal	Protección medioambiente	Protección del agua
Constitución Nacional	X	X
Instrumento de vinculación firmado entre Aysa y Estado Nacional. <sup>290</sup> Capítulo II, punto 1	X	X
Código Alimentario Nacional <sup>291</sup>		X
Decreto 999/1992 <sup>292</sup>	X	X
Ley 25.688, Gestión ambiental del agua, 2002		X
Artículo 42 del Decreto 999/92 inciso b) <sup>293</sup>	X	
Decreto 1167/97 <sup>294</sup>	X	

<sup>290</sup> Resolución 170 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación que aprobó el mismo el 23 de Febrero de 2010, y Ley 26.221. En esta última 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se crea el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

<sup>291</sup> Capítulo XII. El Art. 982 (Resolución Conjunta SPRyRS y SAGPyA 68/2007 y 196/2007).

<sup>292</sup> Aprueba el reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación, 1992.

<sup>293</sup> Aprueba el reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación, 1992.

La Constitución Nacional (en su artículo 41) reconoce el derecho a un ambiente sano, y podemos sostener que incorpora indirectamente a la protección del recurso del agua.

El caso de la Constitución de Corrientes del 13 de Junio de 2007 resulta paradigmático y de avanzada a nivel nacional, ya que incorporó el artículo 59 que estableció lo siguiente:

“El agua es un bien social esencial para la vida.

El Estado Provincial debe garantizar el acceso al agua saludable y la existencia de control y cogestión social a través del mecanismo que establece la ley.

El código de aguas regla el gobierno, la administración, el manejo unificado e integral del recurso, la participación de los interesados y los emprendimientos y actividades calificados como de interés social.

La Provincia concerta con las restantes jurisdicciones el uso y aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes.”

Aquí se hizo el reconocimiento del derecho de acceso al agua saludable y se vinculó a dicha problemática con la cuestión social, que no se había mencionado en otra normativa nacional.

Además se interpuso en cabeza del Estado Provincial la responsabilidad de garantizar el goce de dicho derecho. Sin embargo no se han incorporado las herramientas para implementarlo, ya que las leyes provinciales no han regulado dicha temática.

Este artículo menciona específicamente que el Código de aguas regulará todos los aspectos vinculados con la gestión del recurso, pero el mismo ya había sido dictado en el año 1991 no habiendo incorporado en ese momento esta regulación ni enfoque legal.

El instrumento de vinculación firmado entre Aysa y el Estado Nacional (Capítulo II, punto 1) en 2006, define como una de las funciones del “agua potable” el

---

<sup>294</sup> Agua potable y desagües cloacales. Aprobación de un Acta Acuerdo suscripta con Aguas Argentinas S.A. Disposiciones en Materia Ambiental, Tarifaria y Conexas, 1997.

brindar un recurso para el consumo humano, debiendo cumplir con los parámetros de calidad del Anexo A de la Ley 26.221 de 2007.<sup>295</sup>

En primer lugar en el Capítulo II, punto 1 se establece que la concesionaria deberá prestar el servicio público de abastecimiento de agua en condiciones que aseguren (entre otras cosas cuestiones) la protección del medioambiente.

El Capítulo XII, punto 1 denominado “protección del medioambiente”, establece que el servicio deberá realizarse de acuerdo a lo establecido en el marco regulatorio y en las demás normas aplicables. Cabe destacar que la Ley 26.221 no contiene artículos relacionados con la protección del medioambiente.

En el punto 2 del mismo capítulo, se establece que las obras proyectadas, contratadas o a ejecutar por la concesionaria relacionada con los servicios y que puedan afectar al medioambiente, deberán contar con la correspondiente evaluación de impacto ambiental.

En el punto 3 del mismo capítulo, se refiere a la contaminación hídrica relegando su regulación a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

En estas cláusulas que rigen actualmente el servicio de agua en la región de Buenos Aires no se han incluido herramientas especiales, más allá del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental que ya es obligatorio para la implementación de cualquier proyecto y para obtener una habilitación para funcionar. No se incluyeron los requisitos ni las eventuales sanciones en caso de contaminación o de producirse un impacto negativo en el medioambiente.

Es importante que se haya incluido en el actual instrumento de vinculación el rubro de la protección del ambiente, pero también es necesario que existan mecanismos legales de control que sean obligatorios para las empresas que suministran este servicio.

A su vez, debe recordarse que no contamos con normativa sobre

---

<sup>295</sup> En 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, se regula sobre la prestación del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales, se disuelve el E.T.O.S.S, se creó el Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación, y se dicta un marco regulatorio.

responsabilidad ambiental aplicable a los casos de contaminación del agua (salvo los casos descriptos que involucren a la salud pública en el Código Penal), por lo que es fundamental que se pacten cláusulas más exigentes que tiendan a solventar esos vacíos legales hasta que pueda implementarse una reforma o el dictado de normativa vinculada con la presente temática.

El Código Alimentario Nacional (artículo 982 de la Ley 18.284 de 1969) establece lo siguiente:

“El agua potable de suministro público y agua potable de uso domiciliario (apta para la alimentación y uso doméstico), no deberá contener sustancias o cuerpos extraños de origen biológico, orgánico, inorgánico o radiactivo en tenores tales que la hagan peligrosa para la salud.

Deberá presentar sabor agradable y ser prácticamente incolora, inodora, límpida y transparente. El agua potable de uso domiciliario es el agua proveniente de un suministro público, de un pozo o de otra fuente, ubicada en los reservorios o depósitos domiciliarios.”

Este aspecto fue tratado en otro capítulo cuando analizamos casos jurisprudenciales, sobre el control de los niveles de arsénico y otros elementos contaminantes.

Resulta llamativo que se considere como potable el agua de suministro público al igual que la obtenida de un pozo o de otra fuente, ya que respecto de las dos últimas no se conoce si se encuentran sometidas a controles de calidad y tampoco se encuentran obligados por la normativa vigente.

El Decreto 999/1992<sup>296</sup> establece que los consumidores pueden denunciar ante el Ente Regulador cualquier conducta irregular u omisión del concesionario o de sus agentes, que pudiera afectar sus derechos, perjudicar los servicios o al medio ambiente.

El mismo es breve y su aspecto negativo es que no brinda ni herramientas ni sanciones ante la desprotección del ambiente.

---

<sup>296</sup> Aprueba el reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación, 1992.

La Ley 25.688 sobre régimen de gestión ambiental del agua de 2002 establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.

Los cuestionamientos respecto de esta norma se orientan hacia las autoridades hídricas, ya que las Provincias efectuaron una presentación ante el Subsecretario de Recursos Hídricos de la Nación solicitando su veto por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

En la misma alegaron la inconstitucionalidad de la ley por las siguientes razones:

- Haberse excedido la competencia delegada en el artículo 41 de la Constitución Nacional
- La violación del deslinde de competencias.
- Haberse avanzado sobre aspectos no delegados a la Nación y reservados a las jurisdicciones locales, como es la gestión de los recursos naturales (vulnerándose el artículo 124 de la Constitución Nacional <sup>297</sup>).

Se debe tener en cuenta que el marco regulatorio del recurso agua es complejo, ya que las competencias son concurrentes entre la Nación y las Provincias, y además se trata de un recurso ambiental fundamental para la vida.

La Provincia de Mendoza promovió una acción de inconstitucionalidad contra esta norma, que se encuentra a decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

A continuación se analizará la normativa de la Provincia de Buenos Aires:

---

<sup>297</sup> Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

### Cuadro N° 36

#### Normativa vinculada a la salud pública y a la protección ambiental

##### Provincia de Buenos Aires

Fuente legal	Protección medioambiente	Protección ambiental (agua)
Decreto 878/2003, Provincia de Buenos Aires <sup>298</sup>	X	X
Ley 13.230 de 2009 <sup>299</sup>	X	X
Constitución de la Provincia de Buenos Aires	X	X
Código de Aguas (Ley 12.257 de 1999)		X

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires únicamente hace referencia a la promoción de acciones que eviten la contaminación del agua, y a asegurar políticas de conservación y de recuperación de la calidad del agua.

Sin embargo en la misma no se brinda ninguna herramienta jurídica para poder lograr dicha protección, ni tampoco se instó al gobierno provincial para que las dicte.

Uno de los objetivos centrales del Decreto 878/2003 <sup>300</sup> es el de “proteger la salud pública, los recursos hídricos y el medio ambiente” (inciso f) artículo 6).

En su artículo 24 regula las condiciones de la prestación estableciendo lo siguiente:

“El servicio público sanitario deberá prestarse en condiciones que garanticen su continuidad, regularidad, cantidad, calidad y universalidad, asegurando una

<sup>298</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

<sup>299</sup> Adhesión al Código Alimentario Nacional.

<sup>300</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

prestación eficaz a los usuarios y la protección de la salud pública y el medio ambiente, según las pautas que se correspondan con el servicio sustentable.”

En el mismo se reconoce también la obligación de protección del medioambiente y fundamentalmente la de brindar un “servicio sustentable”, lo cual resulta ser un concepto que no ha sido reconocido legalmente por otra normativa nacional pero si en el ámbito internacional (como ya hemos mencionado en otros capítulos).

El Código de Aguas (Ley 12.257 de 1999) es la normativa más importante sobre aguas de la Provincia de Buenos Aires.

Por su parte, el artículo que se vincula directamente con nuestra investigación es el que se transcribe a continuación:

“Artículo 25: Toda persona podrá usar el agua pública a título gratuito y conforme a los reglamentos generales, para satisfacer necesidades domésticas de bebida e higiene, transporte gratuito de personas o cosas, pesca deportiva y esparcimiento sin ingresar en inmueble ajeno. No deberá contaminar el medio ambiente ni perjudicar igual derecho de terceros.”

Aquí se reconoce el derecho básico de cualquier persona a poder satisfacer sus necesidades respecto del acceso al agua, pero sin descuidar la protección del medioambiente (se otorgan derechos pero se pide contraprestaciones al usuario).

Las otras cláusulas se refieren a los procedimientos y a los derechos de uso del agua de los propietarios y de concesionarios entre otros. Sin embargo, no se han incorporado en el mismo los aspectos relativos a la protección del medioambiente y del recurso dirigidos especialmente hacia el agua potable, a pesar de haberlo hecho en relación con el agua atmosférica.

Una de las principales ventajas del Código de Aguas es que sistematiza sus artículos en un único instrumento, lo cual facilita su aplicación práctica. Por el contrario, la realidad jurídica argentina indica que la mayoría de la normativa sobre aguas está incorporada al derecho de fondo (como es el caso del Código Civil o normas administrativas) y dispersa.

La principal dificultad que tuvo para la plena aplicación de dicho cuerpo normativo fue que el mismo fue recién reglamentado en el año 2007 mediante el Decreto 3511/2007.

En este sentido el artículo 25 del Decreto establece lo siguiente:

“El aprovechamiento de agua para satisfacer necesidades domésticas de bebida e higiene en áreas alcanzadas por el servicio público de provisión de agua potable deberá efectuarse en las condiciones que establezca la regulación de dicho servicio público, establecida en el Decreto 878/03 y sus normas modificatorias y complementarias.”

En este caso se evitó que se produzca una nueva superposición legal, respecto de la normativa que fue analizada en el capítulo anterior en el ámbito de la concesión de Buenos Aires.

#### **Cuadro Nº 37**

##### **Normativa vinculada a la salud pública y a la protección ambiental**

##### **Ciudad de Buenos Aires**

<b>Fuente legal</b>	<b>Protección medioambiente</b>	<b>Protección ambiental (agua)</b>
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	X	
Ley Nº 3295 de gestión ambiental del agua de 2009	X	X

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se refiere a la cuestión ambiental pero no menciona directamente al recurso del agua, ni tampoco insta al gobierno al dictado de normativa para su protección y adecuada gestión.

La ley Nº 3295 de gestión ambiental del agua de 2009 tiene como objetivo asegurar la calidad y proteger el medioambiente, y representa los nuevos conceptos de gestión.



En la misma se reconoce dentro de sus objetivos a la protección ambiental, la remediación y la gestión ambiental “integrada” del agua, pero en el cuerpo de la misma no se desarrolla el procedimiento para la implementación de herramientas jurídicas como para lograrlo. Tal es el caso del monitoreo, el seguimiento de los estándares de calidad del agua y la participación pública.

Todo lo anterior se relaciona con el concepto de *gestión integrada del agua* que fue definida por el Global Water Partnership (GWP) como un proceso que promueve el manejo y aprovechamiento coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.

Podemos decir que se ha detectado una modernización del derecho de aguas en Argentina, pero destacan que la misma sólo se ha producido en el ámbito nacional y no tanto en el provincial.<sup>301</sup>

#### Cuadro N° 38

##### Normativa vinculada a la salud pública y a la protección ambiental

##### Provincia de Santa Fe

Fuente legal	Protección medioambiente	Protección ambiental (agua)
Constitución Provincial de Santa Fe data de 1962 y no cuenta con ningún artículo vinculado con el tema.	-	-
Ley 11.220 <sup>302</sup>		X
Ley N° 13.036 <sup>303</sup>		X

<sup>301</sup> Red de Cooperación en la gestión integral de recursos hídricos para el desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe, *Conclusiones del estudio Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina*, CEPAL, 2012, p. 2.

<sup>302</sup> Sobre la transformación del sector público del agua potable, desagües cloacales y saneamiento, 1994.

<sup>303</sup> Sobre la comercialización del agua de 2009.

La Ley 13.036 sobre la comercialización del agua de 2009 es una norma breve pero muy relevante en su contenido, ya que es la única con estas características que existe a nivel provincial, y que podría servir de estructura para otros proyectos futuros.

En su artículo 1 se prohíbe la comercialización del agua dulce o potable a granel y sin tratamiento o proceso de ningún tipo, obtenida de fuentes agotables superficiales o subterráneas, del dominio originario de la Provincia, que implique directa o indirectamente su exportación, con las excepciones autorizadas en la presente ley.

Las excepciones a la misma son:

1. Razones humanitarias o de emergencia.
2. Ejecución de convenios suscriptos con la Nación, con otras provincias, regiones, Estados u organismos internacionales.

El trámite para quedar encuadrado en el artículo 1 deberá contener, como mínimo y sin perjuicio de los demás recaudos que se establecerán por vía reglamentaria, la expresión del volumen, estado y demás características del agua que se intenta comercializar, los motivos por los cuales se pretende hacerlo, el destino, la identificación de la fuente de la cual se extraerá, los medios que se utilizarán para la extracción y la acreditación de la inexistencia o inocuidad de perjuicios para el ambiente, a través de un estudio y evaluación de impacto ambiental.

Evaluadas estas condiciones por la Autoridad de Aplicación y si se considerara viable la pretensión, se elevará la solicitud al Poder Ejecutivo para su autorización y se remitirán los antecedentes a la Legislatura, para su conocimiento.

Se imponen sanciones ante la violación a las disposiciones de la presente ley, con multas que serán graduadas y aplicadas por la autoridad de aplicación, cuyos montos se encuentran desactualizados.

Quien haya sido sancionado por aplicación de esta ley y reincidiera en nueva violación en el término de cinco años contados desde la anterior sanción, será pasible de la aplicación de la máxima graduación de la multa.

El producido de las multas y del canon que establece el artículo 6° de la presente ley se destinará a estudios, proyectos y ejecución de obras de extensión de redes de agua potable y saneamiento.

Además, no existen sanciones penales ni civiles.

En los supuestos autorizados por la presente ley para la comercialización por excepción de agua dulce, se deberá abonar, por el vendedor, un canon por el volumen en m<sup>3</sup> comercializados, el que será similar al fijado por el Gobierno Nacional por actos de igual naturaleza.

La Ley 11.220 sobre transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento de 1994 dispone la regulación de la prestación del servicio del agua, y prevé los sistemas para la autorización de la provisión por los prestadores en todo el ámbito de la provincia de Santa Fe.

Tiene como objetivo la protección contra la contaminación del medio ambiente y de los recursos naturales, en especial evitar la contaminación hídrica.

En los contratos de concesión del servicio se han incorporado cláusulas destinadas a la protección ambiental que no son suficientemente efectivas en la práctica, faltando herramientas y mecanismos para su aplicación.

Puede afirmarse que desde el Derecho se pueden aportar algunas posibles soluciones.

La omisión respecto a combatir la contaminación desde el ámbito legal (sea a través de la imposición de mayores exigencias legales como de los respectivos controles), también constituye en sí misma una falta importante y atenta contra el nivel de calidad del servicio.

En el caso de esta norma se ha excedido lo establecido por el *Principio de Subsidiariedad*<sup>304</sup> y por el artículo 41 de la Constitución Nacional, ya que en el caso de la Provincia de Santa Fe se ha superado ampliamente al contenido de la norma nacional de presupuestos mínimos.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la Administración Pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

<sup>305</sup> La Ley 25.688 es amplia y en la misma no aparecen planteados diversos aspectos que han sido tratados detalladamente por la normativa de la Provincia de Santa Fe.

Esta última provincia posee un desarrollo normativo sobre aguas más avanzado en comparación con otras provincias argentinas, en especial porque prohíbe la comercialización del agua 13.036 de 2009.

En el ámbito internacional es interesante mencionar a las Guías para la Calidad del Agua Potable suministradas por la Organización Mundial de la Salud.<sup>306</sup>

En el derecho comparado el caso de la Ley 27/2007 de Responsabilidad Medioambiental de España posee algunos aspectos que son muy interesantes para analizar.

En primer lugar, considera que “no cualquier daño al medioambiente es susceptible de generar responsabilidad ambiental, habiendo implementado un sistema de enumeración tasada. Uno de los daños incluidos ha sido el realizado a las aguas, es decir a cualquiera que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico de las aguas”.<sup>307</sup>

Esto implica que al finalizar el texto de la norma, nos encontraremos con un listado de casos debidamente definidos a los cuales se les deberá indefectiblemente aplicar la misma.

Resulta interesante que esta norma se plantea y resuelve en el marco de un procedimiento administrativo y no judicial, como habitualmente ocurre en los regímenes tradicionales de responsabilidad civil (como el nuestro).<sup>308</sup>

Esto agiliza notablemente el trámite y asegura que las cuestiones de impacto del medioambiente no lleven tanto tiempo, de manera que pueda revertirse su impacto negativo.

---

<sup>306</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), *Guías para la calidad del agua potable*, Vol. 1, Primer Apéndice a la tercera edición, ISBN 92 4 154696 4, 2006.

<sup>307</sup> ESTEVE PARDO, José, *Derecho del medio ambiente*, Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 2008, p. 100.

<sup>308</sup> ESTEVE PARDO, José, *Derecho del medio ambiente*, Editorial Marcial Pons, Madrid, España, 2008, p. 101.

## Propuestas normativas para complementar al Derecho vigente

A continuación se exponen algunas propuestas normativas (locales e internacionales), que podrían ser tomadas en cuenta para complementar a la normativa vigente en Argentina.

Además, podrían servir para reducir la cantidad de situaciones o escenarios propicios para la corrupción en el servicio del agua.

**Cuadro N° 39**

### Propuestas normativas para complementar al Derecho vigente

<b>Proyectos de leyes</b>	<b>Tema</b>	<b>Aspectos fundamentales</b>	<b>Comentarios</b>
Trámite Parlamentario N° 126 (07/09/2011) Argentina.	Régimen del Derecho Humano al Agua	<p>El agua es un bien de dominio público escaso.</p> <p>Deben aplicarse los principios de sustentabilidad y equidad.</p> <p>El derecho humano comprende: disponibilidad, calidad y accesibilidad.</p> <p>El derecho a usar el agua debe ejercerse sin perjudicar el interés público.</p> <p>Su uso debe ser responsable, racional y eficiente.</p>	Actualmente se encuentra en trámite (con estado parlamentario) en la Cámara de Diputados de la Nación.

		El Estado debe brindar a las personas que no pueden acceder a los servicios públicos de agua potable los medios y las condiciones para satisfacer sus necesidades básicas.	
Presupuestos mínimos ambientales para la protección de los recursos hídricos – Argentina	Proyecto de ley. <sup>309</sup>	Se fijarán categorías respecto del valor ecosistémico de los recursos hídricos (al igual que ocurre en la Ley 26.331 de presupuestos mínimos ambientales para la protección de los bosques nativos de 2007). Se fijarán limitaciones a la utilización del agua potable para cualquier fin (por ejemplo saneamiento o riego), y se priorizará el consumo humano.	Debe tratarse de una norma que apunte a regular aspectos diferentes a la Ley 25.688 de gestión ambiental de aguas de 2002.
Constitución Nacional de Ecuador (2008)	Capítulo segundo: Derechos del buen	El Derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio	Artículo 12.

<sup>309</sup>

Elaboración propia, 2012.

	vivir – Agua y Alimenta- ción	nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.	
UNDP <sup>310</sup>	Códigos de ética profesion al y de conducta	Se requiere una mayor aplicación e imposición de sanciones por el incumplimiento de los Códigos existentes, y creación de los faltantes para las actividades vinculadas al suministro y la gestión del agua.	

En este sentido, cabe destacarse que en el Proyecto de reforma del Código Civil y Comercial de la Nación de 2012 de Argentina, se contempla la eliminación del artículo que reconocía el derecho fundamental al acceso al agua potable, y que obligaba al Estado a garantizarlo. Por esta razón no fue incorporado como normativa complementaria en el cuadro anterior.

Respecto del nivel de cumplimiento de las obligaciones vinculadas con la salud pública y ambiental, es evidente que cuanto más aumenta la corrupción lo mismo ocurrirá con las enfermedades de transmisión a través del agua.

Uno de los aspectos clave y para poder tener un servicio más sustentable, es que la normativa ambiental debería ser independiente de la referida a los recursos hídricos, porque la primera abarca mucho más que la segunda.<sup>311</sup>

<sup>310</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas*, Nueva York, 2011, p. 86.

<sup>311</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 26.

El diseño original de la normativa y regulación se vio impregnado por deficiencias, imprecisiones, imprevisiones y debilidades, que vio sus resultados en la renegociación o readecuación de cláusulas contractuales, que tuvieron como denominador común la preservación o acrecentamiento de beneficios extraordinarios a las empresas prestatarias de los servicios, aun cuando aquellos atentaran contra la seguridad jurídica de usuarios y consumidores.<sup>312</sup>

Con relación a este tema, no existen mecanismos legales para incentivar la conservación de los recursos hídricos, por lo que tanto las empresas proveedoras del servicio como a los usuarios no se los fomenta a esto.

Tampoco se han incluido a los “servicios ambientales”, entendidos como parte de dicha protección. Estos se vinculan directamente con el recurso del agua y fueron definidos por la Unesco como los beneficios que los seres humanos obtienen de los ecosistemas, sean económicos o culturales.

Esto coincide con que el desarrollo normativo dentro del ámbito de la protección legal de los recursos naturales, carece de una vinculación jurídica sistémica ni tendiente a la conservación integral del ambiente.

Uno de los casos excepcionales es el de la Ley 26.331, que reconoce como su finalidad el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los servicios ambientales que brindan los bosques.<sup>313</sup>

Dicha conceptualización denota un enfoque sistémico y de ella surge que la regulación es abarcativa de la protección de otros recursos naturales, no limitándose únicamente a los forestales pero siendo la única normativa nacional que tomó este criterio.

La misma norma definió a los servicios ambientales como “los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el

---

<sup>312</sup> MUTUBERRÍA LAZARINI, Valeria; *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*, Tesis de Maestría en Economía Social, 2º edición (2005-2007), Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina, 2007, p. 62.

<sup>313</sup> Art. 1, Ley 26.331 (presupuestos mínimos para la protección ambiental de los bosques nativos, Argentina).



concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes”.<sup>314</sup>

Consideramos que el Derecho Ambiental debería adoptar un mecanismo técnico que internalice en las tarifas, el cobro por servicios ambientales brindado por el agua (tampoco existe para los bosques).

Resulta complejo determinar legalmente bajo qué términos legales se regulará la relación jurídica entre los proveedores del servicio y los organismos que los regularán.

Para la implementación de dicho sistema se deberá también lograr la valoración económica de los servicios ambientales, cuya cuantificación pecuniaria se dificulta mucho al igual que ocurre con el daño ambiental.

Otra de las cuestiones fundamentales es que falta la reglamentación de normas que se vinculan directamente con el servicio del agua, impacta negativamente en su nivel de calidad.

Los casos más paradigmáticos son la Ley nacional 25.688 de gestión de aguas de 2002, la Ley 25.675 general del ambiente de 2002, y la Ley 25.831 de libre acceso a la información ambiental de 2003, que llevan aproximadamente diez años sin ser reglamentadas, dificultándose en muchos casos su aplicación.

Debe destacarse que debido a que esta disciplina data de alrededor de cuarenta años, existe una marcada dispersión de normas ambientales que impide muchas veces poder realizar la aplicación adecuada de las mismas, ya que se dificulta su comprensión.

Otras de las cuestiones que podrían colaborar con un contexto favorable a la corrupción son las siguientes:

- “Dispersión de normativa ambiental (sin Código que la unifique). Actualmente existe en Argentina un panorama anárquico en materia de normas ambientales, tanto de las del estilo que hemos señalado hasta las más modernas, que recogen

---

<sup>314</sup> Art. 5, Ley 26.331 (presupuestos mínimos para la protección ambiental de los bosques nativos, Argentina).

conceptos vigentes en materia ecológica y ambiental emanadas de los municipios, las provincias y la Nación, en muchísimos casos yuxtapuestas, que confirman un marco de referencia normativo confuso, con una derivación igualmente grave, como es la superposición de jurisdicciones en muchos casos.”<sup>315</sup>

- No se tienen en cuenta los diversos instrumentos ambientales internacionales firmados por nuestro país (que ya son normas internas).

Algunos autores como Griselda Capaldo observa una pérdida gradual de la lógica jurídica, que ha conducido a que en Argentina no se respete la escala jerárquica que deben guardar las normas entre sí, y por eso hay resoluciones que modifican decretos e incluso leyes.

Abundan las normas que regulan total o parcialmente un mismo tema, por lo que son frecuentes las yuxtaposiciones, derogaciones parciales tácitas o implícitas y las contradicciones que emergen de ello.<sup>316</sup>

Otra de las cuestiones que se han detectado también en este punto, es que falta un marco legal que regule la prestación de los servicios de agua, porque actualmente se encuentran en vigencia diversas normas independientes que muchas veces dan lugar a confusión al momento de su aplicación, porque se generan solapamientos normativos.

Las obligaciones que surgen de los instrumentos de vinculación firmados entre el Estado y Aguas Argentinas S.A. y entre Aguas Santafesinas S.A. son de carácter transitorio (esto se encuentra aclarado en el propio texto).

El espíritu legal al momento de su dictado fue el de regular momentáneamente una situación, pero se suponía que la misma debía regularizarse posteriormente (pero nunca se hizo desde hace ya siete años).

---

<sup>315</sup> LIBSTER, Mauricio, *Delitos ecológicos*, segunda edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 103.

<sup>316</sup> CAPALDO, Griselda, “Gobernabilidad ambiental y eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable”. *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Serie Sinergias Ambientales, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, 1º edición, ISBN 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 31.

El caso del servicio en la Provincia de Santa Fe es más grave, ya que se sigue aplicando la misma norma 11.220 que contempla la transformación del sector público de agua y no se ha modificado el organismo de control que sigue siendo el ENRESS. Tal como lo hemos visto en capítulos anteriores, ha existido una evolución notable en la normativa internacional tendiente a la protección del medio ambiente. Es indispensable que esta legislación posea utilidad práctica, y que exista una coordinación entre el Estado, las empresas proveedoras de agua y las organizaciones internacionales para la protección del recurso.

Uno de los aspectos que es muy importante es el manejo de la distribución y de las categorías de los usos del recurso del agua, en los diferentes países del mundo. Es necesario que se realice un plan de utilización del agua, de determinación de prioridades y de organización de este recurso finito.

### **Resumen de los resultados parciales de la aplicación de los indicadores de Global Integrity**

Para el caso del ámbito del Derecho Ambiental, se han utilizado los indicadores de la siguiente categoría: *Control del gobierno – Licencias comerciales y normativa*, ya que resulta importante diferenciarlo de la normativa ambiental penal debido a la gravedad de sus sanciones.

**Cuadro N° 40**

**Resultados parciales de la aplicación de Indicadores (Global Integrity)**

**Categoría: Control del gobierno**

**Licencias comerciales y normativas ambientales y salud pública**

<b>Indicador</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Justificación</b>
¿Existe normativa aplicable a la actividad comercial sobre salud pública (transparente y accesible)? (LEGAL)	<b>100/100</b>	Existe normativa en todas las jurisdicciones.
¿Existe normativa aplicable a la actividad comercial sobre estándares de protección ambiental (transparente y accesible)? (LEGAL)	<b>100/100</b>	Existe normativa en todas las jurisdicciones.
¿Las inspecciones realizadas a establecimientos comerciales realizadas por oficiales del gobierno para controlar los estándares de salud pública y protección ambiental son imparciales y uniformes? (2 PRÁCTICOS)	<b>25/100</b>  <b>25/100</b>	Hemos analizado casos jurisprudenciales que revelan ineficiencia o ausencia en los controles de los organismos vinculados con el servicio de agua.

## CAPÍTULO 16

### APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. SISTEMA DE INDICADORES DE GLOBAL INTEGRITY. EL DERECHO PENAL

*“Es deber del Estado como gestor del bien común, proveer a la defensa y tutela de los bienes colectivos, como son el ambiente natural y el ambiente humano, cuya salvaguarda no puede estar asegurada por los simples mecanismos del mercado.”*

*Juan Pablo II*<sup>317</sup>

En este apartado se analizarán solamente algunas áreas de esta rama del derecho: la ambiental y la económica.

#### **El Derecho Penal Económico**

El Derecho Penal Económico no posee autonomía respecto del Derecho Penal, y además se refiere específicamente a uno de los aspectos fundamentales de nuestra investigación que son los intereses ético-sociales.<sup>318</sup> Lo mismo ocurre con el Derecho Penal Ambiental.

La doctrina dominante sostuvo que “el bien jurídico tutelado por los delitos económicos, debe vincularse con la planificación dispuesta por el Estado para regular la economía”.<sup>319</sup>

---

<sup>317</sup> Encíclica Centesimus Annus, 1991.

<sup>318</sup> RIGHI, Esteban, *Derecho Penal Económico*, [En línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/373/6.pdf>, [Consulta: 1 de octubre de 2012], p. 130.

<sup>319</sup> RIGHI, Esteban, *Derecho Penal Económico*, [En línea] <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/373/6.pdf>, [Consulta: 1 de octubre de 2012], p. 131.

## Aplicación y resultados parciales obtenidos de los indicadores de Global Integrity

A través de la utilización de los indicadores legales y prácticos de Global Integrity, veremos que el aporte y el campo de aplicación del Derecho Penal es restringido, tanto en cuestiones vinculadas con los actos anticorrupción como con la protección ambiental (debido a la gravedad de sus sanciones).

En el caso del Derecho Penal Económico, se utilizarán dos categorías de indicadores, una referida al marco legal anticorrupción y otra vinculada con los organismos encargados de dicho ámbito.

**Cuadro Nº 41**

### Indicadores legales vinculados con el Derecho Penal Económico I (Global Integrity)

#### Normativa anticorrupción

<b>Categoría y Sub-categoría de los indicadores</b>	<b>Indicadores legales</b>	<b>Normativa vigente</b>	<b>Puntaje</b>
Marco legal anticorrupción, imparcialidad judicial y aplicación de la ley –	- En el Derecho vigente, ¿la tentativa de corrupción es considerada ilegal?	No está penado por la ley argentina.	<b>0/100</b>
Normativa anticorrupción	- En el Derecho vigente, el ofrecimiento de sobornos (corrupción activa) es considerada ilegal?	Está consagrado en el artículo 258 del Código Penal argentino, con una pena de prisión de 1 a 6 años.	<b>100/100</b>

	<p>- En el Derecho vigente, la aceptación de sobornos (corrupción pasiva) es considerada ilegal?</p>	<p>Está previsto en los artículos 256, 256 bis y 259 del Código Penal argentino. Las penas van de 1 a 12 años de prisión e inhabilitación especial perpetua.</p>	<p><b>100/100</b></p>
	<p>- En el Derecho vigente, ¿el soborno a un oficial extranjero es ilegal?</p>	<p>Se prevé en el artículo 258 bis del Código Penal argentino, con una pena de 1 a 6 años de prisión e inhabilitación perpetua para ejercer la función pública. Existe la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de 1997 de la OCDE.</p>	<p><b>100/100</b></p>
	<p>- En el Derecho vigente, ¿la utilización de recursos públicos para obtener beneficios privados es considerado ilegal?</p>	<p>Está contemplado en los artículos 260 a 263 del Código Penal argentino, con una pena de 1 mes a 3 años de prisión. Cuando existiese sustracción de caudales o efectos de la Administración Pública, la pena será de 2 a 10 años de prisión e inhabilitación perpetua y multa del 20 al 60% del valor sustraído.</p>	<p><b>100/100</b></p>
	<p>- En el Derecho vigente, ¿la</p>	<p>Artículo 268 del Código Penal argentino, con una pena de</p>	<p><b>100/100</b></p>

	utilización de información confidencial del Estado para obtener beneficios privados es considerada ilegal?	prisión de 1 a 6 años (para el funcionario que utilice dicha información para un tercero o para sí mismo).	
--	--	--	--

Actualmente existe un vacío legal por la existencia de normativa sobre la actividad del lobby, o de gestión de los intereses privados ante los poderes del Estado.

El mismo ha sido definido como “el conjunto de actividades que tienden a influir las decisiones de agentes en favor de quien o quienes las realizan. De este modo, se encuentra aplicado el concepto en el lenguaje coloquial privado, como en el lenguaje de la prensa y otros medios de comunicación. En el centro de la definición del *lobby* está el verbo “influir”, pero es más bien buscar influir el elemento que caracteriza su ejercicio.”<sup>320</sup>

Existen algunos proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación desde aproximadamente el año 2005 hasta la actualidad, y además se han tipificado algunos delitos en el Código Penal en donde se castiga el tráfico de influencias tanto si hay un funcionario como un particular involucrado.

Los aspectos principales que se incorporaron en dichos proyectos se vinculaban con las siguientes modalidades, y tenían la intención de fomentar la transparencia del sistema político.

- Crear un registro de lobistas y/o de traficantes de influencias.
- Establecer como autoridad de aplicación al Ministerio de Justicia de la Nación.
- Publicar los datos sobre lobistas en el Boletín Oficial.

<sup>320</sup> CORREA RÍOS, Enrique; *Comunicación: lobby y asuntos políticos*, Centro de Estudios en Diseño y Comunicación, Cuaderno N° 33, ISSN 1668-5229, 2010, p. 102.



- Prohibir ejercer la función de lobistas a aquellas personas que hayan sido condenadas por la comisión de delitos de acción pública, o por aquellos que registrasen deudas impositivas.
- Imponer severas sanciones económicas o inhabilitaciones.

A continuación se desarrollará la interrelación entre los indicadores de Global Integrity seleccionados y la normativa penal económica vigente vinculada con el servicio del agua:

**Cuadro N° 42**

**Indicadores vinculados con el Derecho Penal Económico II (Global Integrity)**

**Agencias anticorrupción o mecanismos equivalentes**

<b>Indicador</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Justificación</b>
En el Derecho vigente ¿la agencia anticorrupción se encuentra protegida de las interferencias políticas? (LEGAL)	<b>0/100</b>	La estructura institucional y la normativa vigente contemplan todo esto. Sin embargo el funcionamiento del organismo ha sido cuestionado internacionalmente. Además se le ha solicitado al Fiscal de Investigaciones Administrativas que investigue graves falencias en la agencia anticorrupción, respecto de hechos de corrupción radicados en el ámbito público.
En la práctica, ¿la agencia anticorrupción prepara informes regularmente? (PRÁCTICO)	<b>50/100</b>	La estructura institucional y la normativa vigente contemplan todo esto. Sin embargo en la práctica no se ha detectado que se preparen informes para todos los casos de corrupción denunciados.
En la práctica, ¿la agencia anticorrupción puede iniciar investigaciones de manera independiente? (PRÁCTICO)	<b>100/100</b>	La estructura institucional y la normativa vigente contemplan todo esto.

Como respuesta a los indicadores prácticos mencionados arriba cabe destacar que la Oficina Anticorrupción es la unidad de enlace del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación desde el año 2003.

La misma se dedica a investigar actos de corrupción que involucran a funcionarios públicos nacionales, no incluyendo a los provinciales por lo que se configuraría un vacío legal para el caso de Santa Fe, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en donde no existe dicho organismo.

Allí se pueden realizar denuncias y solicitudes de información de empleados públicos nacionales.

La Ley N° 25.188 de ética pública de 1999, ha modificado diversos artículos del Código Penal que se han mencionado anteriormente.

Se trata de una norma con lineamientos generales que carece de determinaciones precisas respecto de algunos procedimientos y/o modalidad de actuaciones en caso de detectarse una violación a la ética pública.

Uno de los principios básicos de la misma (que aparece mencionado en su artículo 2), es que los funcionarios públicos se encuentran obligados a cumplir y a hacer cumplir estrictamente la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten, y a defender el sistema republicano y democrático de gobierno.

Cualquier persona que desarrolle su actividad laboral dentro del servicio del agua estaría obligada a cumplir con toda la normativa analizada en esta investigación.

Sin embargo, uno de los aspectos que no se contempla por la normativa vigente se refiere a los casos en donde se han otorgado legalmente autorizaciones por parte de un funcionario público, pero cuyo objeto va en contra del Código Penal.

### **El Derecho Penal Ambiental**

Los bienes que tradicionalmente han venido justificando la protección penal mediante la tipificación como delito de las conductas que atenten contra ellos, tenían y tienen contornos perfectamente reconocibles, como es el caso de la integridad física.

El medioambiente se presenta como un supuesto especial que trasciende al individuo e incluye intereses comunes.

Tal es así que la doctrina penal ha elaborado la teoría de los llamados “bienes jurídicos macrosociales”, entre los que se encuentran la salud pública y el medio ambiente. “Es así como la propia salud o fragilidad de los sistemas naturales acaba adquiriendo una particular relevancia en estos casos. Una misma conducta podría tener diferente impacto en los sistemas naturales, y por lo tanto diferente gravedad penal según sea mayor o menos su fragilidad”.<sup>321</sup>

El concepto de bien jurídico pertenece al conjunto de las categorías más recurrentemente empleadas por la doctrina penal de la parte especial. La doctrina se refiere al concepto de bien jurídico cuyo objeto viene dado por el patrimonio.

El bien jurídico es aquella realidad valorada socialmente por su vinculación con la persona y su desarrollo.

El Derecho Penal de la actualidad protege bienes jurídicos personalísimos, pero también el patrimonio y algunos bienes supraindividuales, entre los que se incluyen los llamados “intereses difusos”, como el medio ambiente, la salud pública, realidades valoradas socialmente que afectan a diversas personas sin constituirse en objetos materialmente tangibles.

El Derecho Penal argentino afronta la problemática de que sus normas no incorporaron la noción de ambiente que era inexistente en el momento de su elaboración, y por eso el bien jurídico que protegen es la seguridad en su aspecto general.

Existe una clara deuda en relación con la creación de una sección denominada “delitos ambientales” dentro del Código Penal, tal como se ha realizado en otros países.

---

<sup>321</sup> ESTEVE PRADO, *Derecho del medio ambiente*. Editorial Marcial Pons, ISBN: 978-84-9768-567-2, Madrid, España, 2008, pp. 113, 114 y 118.

## Aplicación y resultados parciales obtenidos de los indicadores de Global Integrity

Para el caso del ámbito del Derecho Penal Ambiental, se han utilizado los indicadores de la siguiente categoría: Control del gobierno – Licencias comerciales y normativa, ya que resulta importante diferenciarlo de la otra normativa ambiental (no penal).

### Cuadro N° 43

#### Resultados aplicación de Indicadores (Global Integrity)

#### Categoría: Control del gobierno

#### Licencias comerciales y normativas ambientales y salud pública (régimen penal)

Indicador	Puntaje	Justificación
¿Existe normativa aplicable a la actividad comercial sobre salud pública (transparente y accesible)? (LEGAL)	<b>100/100</b>	En el Código Penal Argentino los delitos que aparecen son los relativos a la adulteración o envenenamiento del agua potable o de sustancias alimenticias o medicinales destinadas al uso y consumo público. Además contempla la prohibición de vender o distribuir estas sustancias, al igual que propagar por cualquier medio una enfermedad peligrosa y contagiosa para las personas.
¿Existe normativa aplicable a la actividad comercial sobre estándares de protección	<b>25/100</b>	No existe la categoría de delitos ambientales en el Código Penal Argentino. Aquí queda demostrada la debilidad del Derecho Penal Ambiental. Pero hay otras normas cuyo contenido es insuficiente.

ambiental (transparente y accesible)? (LEGAL)		
¿Las inspecciones realizadas a establecimientos comerciales realizadas por oficiales del gobierno para controlar los estándares de salud pública y protección ambiental son imparciales y uniformes? (2 PRÁCTICOS)	<b>25/100</b>  <b>25/100</b>	Hemos analizado casos jurisprudenciales que revelan ineficiencia o ausencia en los controles de los organismos vinculados con el servicio de agua. Muchos de los casos jurisprudenciales se han iniciado como consecuencia de una inspección de un oficial del gobierno, en donde se había detectado algún incumplimiento de los estándares de salud pública y/o protección ambiental. El nivel de sanciones aplicadas a los infractores suelen ser muy leves, por lo que esta herramienta termina no teniendo efecto correctivo.

En relación con el Derecho Penal Ambiental, uno de los aspectos favorables que han sido mencionados por algunos autores como Esteve Prado, es que se trata de la segunda reacción del Derecho para la protección del ambiente (la primera fue y sigue siendo de carácter administrativo).<sup>322</sup>

Otra de las cuestiones que son positivas en relación con esta temática es que con esta rama del Derecho se detectó una creciente valoración social del ambiente, y además una mayor efectividad respecto de su aplicación a los sujetos responsables.

Respecto del Derecho Penal (Ambiental y Económico) debe destacarse que luego del análisis normativo realizado en la presente investigación, podríamos

<sup>322</sup> ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente*. Editorial Marcial Pons, ISBN: 978-84-9768-567-2, Madrid, España, 2008, p. 111.

referirnos a que existe una debilidad en el área del Derecho Penal, tanto en lo ambiental como en el ámbito económico vinculado con el servicio del agua.

Los proyectos de leyes propuestos en el apartado sobre protección ambiental deberían incluir sanciones penales, para amedrentar a los responsables del servicio y así asegurarnos su efectivo cumplimiento.

Se han relevado pocas sentencias penales ambientales y con aplicación efectiva de penas y no existe la categoría de delitos ambientales en el Código Penal Argentino (a diferencia de otros países), vinculados con la protección del recurso del agua y de su acceso.

Es evidente que lo que resta hacer ahora es trabajar más en los distintos aspectos del Derecho Penal, y por supuesto proponer una reforma jurídica que complete más esta área que se encuentra muy poco desarrollada.

Coincidimos en que una de las cuestiones que más dificultan la aplicación de las normas penales es cuando se tiene un esquema de tratamiento y distribución del servicio que se encuentran separados, ya que justamente cuando existe un incumplimiento no siempre es posible aplicar sanciones a todos los implicados.<sup>323</sup>

En el caso de que las tareas de tratamiento y de distribución se manejen de manera separada, el monitoreo pasa a ser no solamente un requerimiento técnico sino una obligación contractual. En países como Inglaterra, el incumplimiento de estas cuestiones vinculadas con el servicio del agua potable constituye un delito penal.<sup>324</sup>

---

<sup>323</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 10.

<sup>324</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 10.

## CAPÍTULO 17

### **APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. SISTEMA DE INDICADORES DE GLOBAL INTEGRITY. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL**

*“Toda persona tiene derecho a acceder a la información sobre sí misma o de sus bienes en forma expedita y no onerosa, cuando esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.”*

*Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>325</sup>*

#### **Estado de la cuestión y características generales sobre el acceso a la información ambiental**

Todos los habitantes tienen derecho a saber cómo los funcionarios manejan los asuntos públicos (como es el caso del servicio de agua), qué decisiones toman, qué destino le dan al dinero del Estado, qué hacen o qué dejan de hacer.

Todo esto se materializa en el derecho que tiene toda persona de buscar, recibir y difundir información que se encuentra en poder de las personas físicas y jurídicas pertenecientes al ámbito público y/o privado.

Afortunadamente, la ciudadanía se interesa cada vez más por la información vinculada a cuestiones ambientales, y ya son de público conocimiento las consecuencias sociales por la falta de protección y por la destrucción de los recursos naturales y del medioambiente en general.

---

<sup>325</sup> Principio 3, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

Algunos autores como Klitgaard sostuvieron que “la información es una variable central en el “subdesarrollo”. Esta idea tiene un aspecto descriptivo: los países que están en la peor situación en cuanto a índices de “calidad de vida” son también los de peor situación en términos de la cantidad y la calidad de información.”<sup>326</sup>

Otros como Hantke-Domas afirman que “la necesidad de contar con información confiable, consistente, oportuna y de calidad es esencial para el proceso regulatorio. Uno de los lineamientos más básicos, aunque no siempre entendido, es la necesidad de mejorar el acceso a la información sobre la entidad prestadora - pública o privada, dado que los marcos regulatorios que sólo se basan en abstracciones teóricas no pueden superar el problema básico de la asimetría de información [...]”<sup>327</sup>

Esta obligación de suministrar este derecho les corresponde tanto a los actores sociales pertenecientes al ámbito público como privado, y sin duda contribuye para que se tienda a lograr la igualdad de oportunidades entre ellos (conforme el artículo 16 de la Constitución Nacional).

En la práctica los principales problemas que manifestaron los ciudadanos entrevistados en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires fueron los que se detallan en el siguiente gráfico.

---

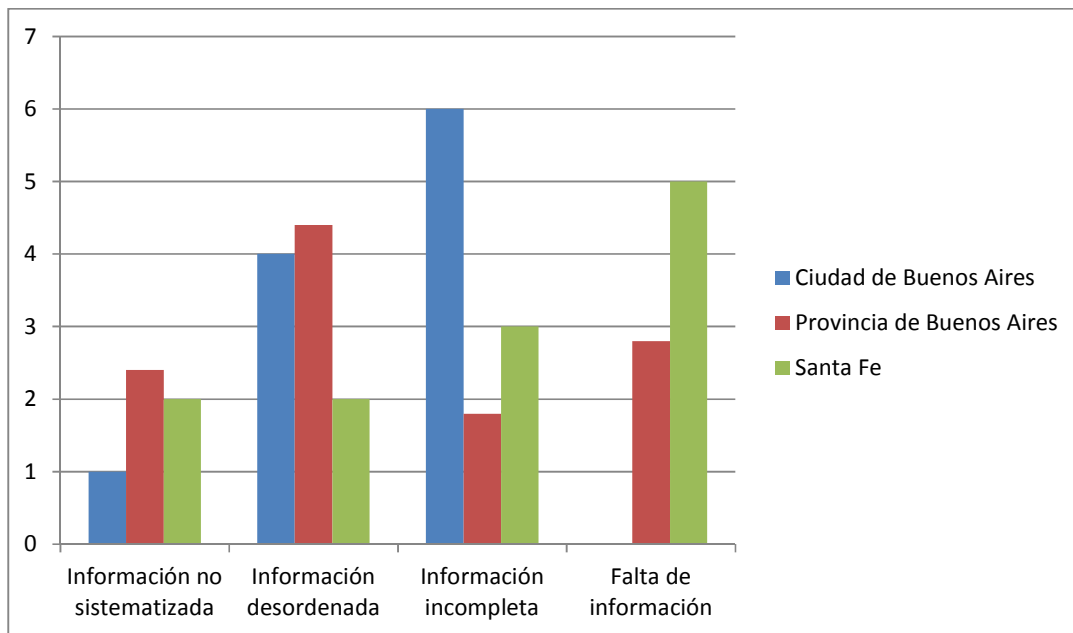
<sup>326</sup> KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción*, Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipos SRL, 2° edición en castellano, Depósito Legal: 4-1-571-90, La Paz, Bolivia, 1992, pp. 248 y 249.

<sup>327</sup> HANTKE-DOMAS; Michael; JOURAVLEV, Andrei; “Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento”, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2011, p. 31.



Gráfico N° 38

**Resultados encuesta de ciudadanos sobre el derecho de acceso a la información vinculado con el servicio de agua**<sup>328</sup>



Consideramos que todos los problemas que surgieron de las encuestas deben ser receptados con mayor rigurosidad jurídica por la normativa: la información no está sistematizada, está desordenada, incompleta y escasa.

Algunos autores como Lentini, destacaron que “otra cuestión que debe valorarse en este contexto es la transparencia vinculada con el acceso a la información de los prestadores y reguladores. Un indicador demostrativo del nivel alcanzado sobre el particular es la información y datos disponibles en Internet.”<sup>329</sup>

<sup>328</sup> Las encuestas fueron realizadas a estudiantes de grado y de posgrado (que no son Abogados) de la Universidad Nacional de Luján y de la Universidad Católica Argentina, en los años 2010 y 2011.

<sup>329</sup> LENTINI, Emilio, “Servicios de agua y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011, p. 18.

En el ámbito del servicio del agua no siempre existen adecuados sistemas computarizados y mucho menos toda la información actualizada en donde se pueda acceder fácilmente a todos los organismos, con comodidad y rapidez para los interesados.

Esta problemática se ha detectado con más frecuencia en el ámbito provincial que en el nacional.

Rouse incorporó otro aspecto fundamental que es que “para poder realizar adecuadas inversiones en infraestructura, se debe contar con buena información sobre la performance de los sistemas.”<sup>330</sup>

Sin estos elementos resulta muy difícil tanto para las empresas prestadoras como para realizar el control por parte de la Administración Pública y de los usuarios, que pueda proveerse un servicio de agua sustentable.

### **Aplicación de los indicadores de Global Integrity y análisis normativo**

A los fines de realizar la medición de escenarios propicios para la corrupción, a continuación se exhibirá una selección de indicadores de *Global Integrity*.

Estos tres indicadores centran su medición del cumplimiento legal de estos tres rubros:

- El reconocimiento del derecho a solicitar información.
- La existencia de una instancia de apelación por haberse rechazado la solicitud de información.
- La existencia de un mecanismo institucional mediante el cual los ciudadanos puedan libremente solicitar información.

---

<sup>330</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 45.

#### Cuadro N° 44

##### Indicadores vinculados con el derecho de acceso a la información (Global Integrity)

<b>Categoría y Sub-categoría de los indicadores</b>	<b>Indicadores legales</b>
Organizaciones no gubernamentales, información pública y medios de comunicación – Solicitud de información pública	- De acuerdo al Derecho vigente, ¿se contempla el derecho a solicitar información gubernamental o de otros registros?  - ¿Los ciudadanos cuentan con una instancia de apelación que pueda ser utilizada cuando la solicitud de información haya sido denegada?  ¿Existe un mecanismo institucional mediante el cual los ciudadanos puedan solicitar información de los registros públicos?.

A través de la elaboración del siguiente cuadro se interrelacionarán los indicadores mencionados anteriormente con la normativa existente.

El análisis normativo en este apartado estará limitado únicamente a detectar el cumplimiento de los aspectos marcados por estos tres indicadores, dentro de los cuatro ámbitos analizados.

**Cuadro N° 45**

**Aplicación de Indicadores en la normativa**

**Ámbito nacional**

<b>Fuente legal</b>	<b>Año</b>	<b>Reconocimiento del derecho</b>	<b>Instancia de apelación</b>	<b>Mecanismo institucional acceso información</b>
Ley 25.831 <sup>331</sup>	2003	X	X	X
Instrumento vinculación Aysa y Estado Nacional, Capítulo IX, punto I.7.2 y punto 9	2006	X	X	X
Decreto Nacional 999/92, artículo 34, inciso c) <sup>332</sup>	1992	X		
Decreto Nacional 229/2000 <sup>333</sup>	2000	X		
Decreto 1172 <sup>334</sup>	2003	X		
Ley 25.188 <sup>335</sup>	1999	X		

La base fundamental de esta temática radica en el artículo 41 de la Constitución Nacional, que no ha sido incorporado en estos cuadros porque se aplica a todas las jurisdicciones analizadas en la presente.

<sup>331</sup> Régimen de libre acceso a la información pública ambiental.

<sup>332</sup> Aprobó el reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación.

<sup>333</sup> Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

<sup>334</sup> Reglamento general de acceso a la información pública 25.831.

<sup>335</sup> Ley nacional de ética de la función pública.

En su segundo párrafo se estableció que las autoridades proveerán a la protección de la información y de la educación ambiental.

Su legitimación activa es amplia conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Nacional: “Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.”

La Ley 25.831 sobre el régimen de acceso a la información pública ambiental de 2002 es una norma nacional de presupuestos mínimos ambientales<sup>336</sup>, por lo que se espera que las Provincias dicten su normativa provincial a los fines de cumplir con el artículo 41 de la Constitución Nacional.<sup>337</sup>

Sin embargo al día de la fecha no fueron reglamentados sus artículos por el Poder Ejecutivo Nacional, lo cual dificulta su aplicación en la práctica.

La norma establece que “las empresas de servicios públicos que no cumplan con las obligaciones exigidas en la presente ley, serán pasibles de las sanciones previstas en las normas o contratos que regulan la concesión del servicio público correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder.”<sup>338</sup>

En este caso se está utilizando la técnica de la remisión normativa.

---

<sup>336</sup> Ley general del ambiente 25.675, Art. 6: Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el Art. 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

<sup>337</sup> Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

<sup>338</sup> Art. 9 de la Ley nacional 25.831 del régimen de libre acceso a la información de 2002.

Este aspecto limita notablemente el ámbito de aplicación normativo porque tal como se ha mencionado más arriba, en la regulación de este servicio público faltan cláusulas referidas a instancias de apelación y a mecanismos institucionales para el acceso a la información.

En todas se ha reconocido el derecho de acceso a la información vinculada con el servicio del agua, pero falla su implementación tornando algunas de sus cláusulas como programáticas.

El plazo legal máximo para obtener la información es de treinta días hábiles, el cual resulta ser razonable para que la información pueda ser utilizada. Y en la misma se fijaron los mecanismos institucionales para la solicitud de la información ambiental.

Su legitimación activa es amplia ya que involucra a cualquier persona física o jurídica, y no se deben dar razones que justifiquen la solicitud de acceso a la información.

La ley contempla que si existiese obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, queda habilitada una vía judicial directa de carácter sumarísima ante los tribunales competentes correspondiéndole al demandante todas las herramientas jurídicas disponibles.

El Decreto 1.172 de 2003<sup>339</sup>, aprueba únicamente los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la elaboración participativa de normas del acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de reuniones abiertas de los Entes Reguladores de los servicios públicos, los formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. En el Preámbulo reconoce que “el derecho de acceso a la información pública es un prerrequisito de la participación que permite “controlar la corrupción”, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones

---

<sup>339</sup> Reglamentario de la Ley 25.831 de acceso a la información ambiental de 2003, y fue dictado por el Poder Ejecutivo Nacional en uso de las facultades conferidas por el Art. 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional.

que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar lo propósitos para una mejor comunidad.”

Su legitimación activa también es amplia, incluyendo a toda persona física o jurídica, pública o privada, y reconociéndole el derecho a solicitar acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado.

En dicho Decreto no se implementaron los mecanismos institucionales de acceso a la información, y la instancia de apelación.

El instrumento de vinculación firmado entre la empresa Aysa S.A. y el Estado Nacional en 2006, en su Capítulo IX, punto 1.7.2 reconoce explícitamente el derecho de acceso de toda la información online para el Ministerio, la autoridad de aplicación, la Agencia de Planificación, el Ente Regulador y los auditores técnicos y contables.

340

El Ente con la participación de la Sindicatura de Usuarios deberá elaborar formatos para hacer pública la información que reciba.

Además, se exige que se fomente la transparencia en la gestión de la concesión y en el acceso a la información sobre los planes y resultados.

Consideramos que el vocablo “fomento” es poco riguroso, y que además no se especificaron las herramientas o medidas tendientes a la mejora del acceso a la información para que la gestión del servicio sea más transparente.

La obligación de informar se limita únicamente a los planes y resultados, pero no se incluyeron allí ciertos rubros fundamentales como es el caso de las inversiones realizadas y de los niveles de calidad del servicio.

Lo llamativo es que la empresa no tiene la obligación de brindar directamente información a los usuarios que la soliciten, por lo que los derechos de los mismos se ven limitados. Además, esto contradice a la Ley nacional 25.831 y a la propia Constitución Nacional.

---

340

Instrumento de vinculación entre el Estado Nacional y Aysa S.A., pp. 69 y 70.

El Decreto Nacional 999/92 en su artículo 34, inciso c)<sup>341</sup>, reconoce el derecho de los usuarios a recibir información general sobre los servicios que el concesionario preste (en forma “suficientemente” detallada), para el ejercicio de sus derechos como usuarios.

El término “suficientemente” es vago y no ha sido definido en el Decreto, por lo que no queda claro qué clase de información debe brindarse a los usuarios (desprotegiéndolos en el ámbito jurídico).

Además, el ámbito de información se limitó únicamente a la modalidad de servicios que presta el concesionario, y no respecto de su nivel de calidad ni de sus inversiones.

También se incorporó la obligación de la empresa concesionaria de informar a los usuarios con antelación “suficiente”, respecto de los cortes de servicios programados por razones operativas.

Aquí ocurrió lo mismo con el término marcado entre comillas que no se ha definido en el texto legal y sufre de vaguedad.

El Decreto Nacional 229/2000<sup>342</sup> tiene como objetivo mejorar la calidad de los servicios prestados por la Administración Pública.

Reconoce el derecho a obtener información, clara, veraz y completa sobre las actividades de la Administración Pública, y el derecho a acceder a los registros y archivos públicos.

Actualmente en Argentina, la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos es el organismo encargado de recibir denuncias por denegación de la información. Tiene a su cargo la obligación de informar a las autoridades responsables sobre los reclamos efectuados en su contra.

Sin embargo, en el Decreto no se especifican mecanismos institucionales ni instancias de apelación para el acceso de la información.

---

<sup>341</sup> Aprueba el reglamento administrativo regulatorio de los distintos aspectos de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación

<sup>342</sup> Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.



La Ley 25.188 sobre ética en la función pública establece en su artículo 2 que los funcionarios públicos están obligados a fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir ninguna información.

No se especifica qué significa “restringir información” por lo que consideramos que dicho concepto es vago, tampoco se ha incorporado ninguna sanción en caso de incumplimiento, ni se explicó cuáles son las medidas que deberán realizar los funcionarios públicos para “justificar” sus actos.

En el ámbito nacional, desde el año 2009 se han presentado ante el Congreso Nacional diversos proyectos de ley es garantizando el derecho de acceso a la información pública en general, pero hasta la actualidad ninguno ha prosperado pudiendo llenar esta laguna jurídica.<sup>343</sup>

El proyecto de ley que obtuvo media sanción por parte de la Cámara de Senadores en el año 2010, nunca fue tratado por la Cámara de Diputados, y por tal razón en el mes de diciembre de 2012 perdió estado parlamentario.

#### Cuadro Nº 46

##### Aplicación de Indicadores en la normativa

##### Provincia de Buenos Aires

Fuente legal	Año	Reconocimiento del derecho	Instancia de apelación	Mecanismo institucional acceso información
Artículo 28 Constitución de la Provincia de Buenos Aires	1994	X	X	X
Decreto 878 <sup>344</sup>	2003			
Ley 11.723	1995	X	X	X

<sup>343</sup> Fuente: [En línea] [www.adc.org.ar](http://www.adc.org.ar), [Consulta: 1 de abril de 2013].

<sup>344</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires la normativa ha alcanzado un desarrollo inferior que el del ámbito nacional y del de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero es considerada relevante en comparación con los de otras provincias. En principio el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1994, garantiza el derecho a solicitar y recibir la información ambiental y a la comunicación.<sup>345</sup>

La Ley provincial 11.723 de 1995<sup>346</sup> también reconoce taxativamente en su artículo 2 el derecho de todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires a gozar de la información vinculada al manejo de los recursos naturales que administre el Estado.

Aquí se deja bien en claro que la responsabilidad del Estado es únicamente a los fines de gestionar el manejo de los recursos que como el agua, le pertenecen a toda la comunidad.

Se reconoce la existencia de una instancia de apelación, y de un mecanismo institucional de acceso a la información.

El Decreto 878/2003<sup>347</sup> no contempla ni siquiera el reconocimiento del derecho de acceso a la información, ni la instancia de apelación, ni el mecanismo institucional para poder gozar de dicho derecho.

---

<sup>345</sup> En la Constitución de la Provincia de Buenos Aires también se reconoce el derecho de acceso a la información en relación con los derechos de los consumidores y usuarios.

<sup>346</sup> Ley integral del medio ambiente y de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>347</sup> Aprueba el marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Buenos Aires.

**Cuadro N° 47**

**Aplicación de Indicadores en la normativa**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

<b>Fuente legal</b>	<b>Año</b>	<b>Reconocimiento del derecho</b>	<b>Instancia de apelación</b>	<b>Mecanismo institucional acceso información</b>
Ley 104 <sup>348</sup>	1998	X	X	X
Ley 3295 <sup>349</sup>	2009			X
Ley 303 <sup>350</sup>	1999	X	X	X
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1996	X		

Para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su Constitución de 1996 reconoció en primer lugar que toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.

En base a lo anterior, se dictó la Ley N° 104 de acceso a la información pública de 1998, cuya técnica y contenido legislativo son limitados, lo cual puede justificarse en el hecho de que fue dictada antes de la ley de presupuestos mínimos ambientales y por eso no fue posible tomar como base a sus lineamientos. La misma también reconoce el derecho de acceso a la información ambiental (pública y privada), dentro de un plazo de diez días hábiles más el otorgamiento de

<sup>348</sup> Ley de acceso a la información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>349</sup> Ley de gestión ambiental del agua de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>350</sup> Ley de información ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

diez adicionales (por lo que ha regulado adecuadamente los mecanismos institucionales de acceso).

También regula muy claramente la instancia de apelación ante la negativa a brindarse la información ambiental. En dicho caso una vez cumplido el plazo y la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa en brindarla.

A tal fin, se afirma que quedará habilitada la acción de amparo ante el fuero Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley 303 de información ambiental de 1999 es muy similar a la anterior, ya que menciona los mismos aspectos por lo existe una superposición normativa, y también se han identificado en la misma a los tres indicadores de Global Integrity.

La Ley 3295 introduce herramientas para mejorar la calidad y el nivel de acceso a la información ambiental, pero los mismos no se regularon en el texto legal. Resulta novedosa dentro del ámbito de la normativa ambiental, que se haya incluido en una norma de gestión de aguas la intención de brindar acceso a la información vinculada con la misma (existiendo una norma sectorial vigente).

**Cuadro N° 48**

**Aplicación de Indicadores en la normativa**

**Provincia de Santa Fe**

<b>Fuente legal</b>	<b>Año</b>	<b>Reconocimiento del derecho</b>	<b>Instancia de apelación</b>	<b>Mecanismo institucional acceso información</b>
Ley 11.220, artículo 66 inciso n) <sup>351</sup>	1994	X		
Decreto provincial 692 <sup>352</sup>	2009	X	X	X
Constitución de la Provincia de Santa Fe	1962			

En la Provincia de Santa Fe no se ha dictado ninguna ley provincial sobre el acceso a la información pública y/o ambiental.

Tampoco su Constitución provincial se refiere al tema ya que la misma data del año 1962, momento en el cual estas cuestiones no eran prioritarias.

La Ley provincial 11.220 establece la confidencialidad “rigurosa” de la “información comercial” (que no se define cuál es), restringiendo el derecho de acceso a la información por parte de la población en general.

Esta cláusula es contradictoria con toda la normativa mencionada anteriormente y también respecto del Decreto 692/2009 que se mencionará más abajo, porque se estaría limitando un derecho básico de toda sociedad democrática, que posee jerarquía constitucional y que fue reconocido también en el ámbito internacional.

<sup>351</sup> Ley provincial de transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento de Santa Fe.

<sup>352</sup> Reglamenta el mecanismo de acceso a la información pública de Santa Fe.

El Decreto provincial 692/2009 que reglamentó el mecanismo de acceso a la información pública en la Provincia de Santa Fe<sup>353</sup>, no posee cláusulas vinculadas al ámbito ambiental.

Tiene contemplado un mecanismo institucional para el acceso a la información, fijando un plazo de quince días hábiles para recibir la respuesta.

Reconoció las instancias administrativas y judiciales en caso de incumplimiento normativo.

Actualmente en el ámbito de América Latina, Argentina es uno de los pocos países que no cuenta con una ley nacional para el acceso a la información pública (a diferencia de Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Uruguay).

La sentencia que fundamentó el dictado de dicha normativa en la región, fue la denominada “Claude Reyes y otros versus Chile” del 2006, que fue dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En dicho caso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó la demanda con el fin de que la Corte declare que el Estado era responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 13 (Libertad de Pensamiento y de Expresión) y 25 (Derecho a la Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) y 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derechos Interno) de la misma, en perjuicio de los actores.

Ellos denunciaron la supuesta negativa del Estado a brindarles la información que requerían del Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor, el cual era un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en la décimo segunda región de Chile y que podía ser perjudicial para el medio ambiente.

La Comisión indicó que se produjo dicha negativa sin contar con mecanismos para garantizar el derecho al acceso a la información pública.

Finalmente, la sentencia resolvió lo siguiente:

- El Estado violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos y libertades.

---

<sup>353</sup>

Reglamenta el mecanismo de acceso a la información pública de Santa Fe.

- El Estado violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los actores.
- El Estado debía en el plazo de seis meses, entregar la información solicitada por las víctimas, en su caso, o adoptar una decisión fundamentada al respecto.
- El Estado debía publicar, en el plazo de seis meses, en el Diario Oficial y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, el capítulo relativo a los hechos probados de esta sentencia, sobre las violaciones declaradas por la Corte.
- El Estado debía realizar, en un plazo razonable, la capacitación de los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales

Dentro del ámbito internacional numerosas instituciones encargadas de la promoción y de la protección de los derechos humanos han reconocido la importancia del derecho al libre acceso a la información, así como la necesidad de que éste se proteja expresamente por leyes para que el mismo sea respetado en la práctica.

Se puede sostener que la evolución marcada por la comunidad internacional es la del pleno reconocimiento del derecho de acceso a la información, y han regulado en profundidad sus mecanismos de implementación en la práctica.

Las principales son:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948 por la Naciones Unidas incluye en su artículo 19 al derecho de acceso a la información.
- El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos aprobado en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas establece también en su artículo 19 la misma protección al derecho de acceso a la información.

- En 1993 la Comisión para los derechos humanos de las Naciones Unidas creó la oficina del Relator Especial para la Libertad de Opinión y de Expresión, de cuyo mandato era parte esencial la definición del contenido de dichos derechos. Ya en 1995 este Relator anotó que “el derecho de buscar información o de tener acceso la información es uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión”.
- Convención Americana de Derechos Humanos, firmada en San José de Costa Rica, en 1999 (Artículo 13).
- Convención Europea de Derecho Humanos, firmada en Roma, en 1950 (Artículo 10).
- Declaración de Principios de libertad de expresión en África, firmada en Banjul, en 2002 (Artículo 4).

El Convenio del Consejo de Europa sobre Derecho de Acceso a la Información fue adoptado el 27 de noviembre del 2008. Es el primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoció un derecho de acceso a documentos públicos de las autoridades públicas.

El derecho de acceso a la información es un deber y obligación legal por parte de las empresas de agua, ya que deben informar el estado de los recursos naturales que extraen, para que la comunidad pueda tomar sus propias decisiones al igual que la Administración Pública puede realizar su control.

Existe normativa que los obliga a esto. No se debe olvidar que dentro de este aspecto también se debe incluir a la información sobre la mejor tecnología posible para que las empresas y/o los Estados inviertan para que su servicio de provisión de agua sea más eficiente y tenga mejores condiciones.

En América Latina, una visión desprestigiada de los gobiernos y la confianza en una necesidad teóricamente baja de información, han resultado en el diseño de sistemas débiles de información y monitoreo, con capacidades legales reducidas para requerir



información que permita controlar la prudencia y la razonabilidad de los costos de operación y mantenimiento, y el monitoreo de transferencia de precios.<sup>354</sup>

Se han detectado varios antecedentes jurisprudenciales de otros países, donde también se ha incumplido con el derecho de acceso a la información por parte de todos los ciudadanos.<sup>355</sup>

En el ámbito internacional, se ha reafirmado en distintas instancias jurisdiccionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que el acceso a la información constituye un derecho humano y que debe ser promovido y protegido como tal por los Estados.

El derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua es un factor relevante, sin embargo, como mencionamos anteriormente, en muchos casos la falta de provisión de información por parte de las autoridades se debe a que las mismas no cuentan con los datos requeridos, ya que no han realizado los estudios correspondientes a tal fin.<sup>356</sup>

---

<sup>354</sup> SOLANES, Miguel, *América Latina: Sin regulación ni competencia?. Impactos sobre gobernabilidad del agua y sus servicios*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2002, p. 9.

<sup>355</sup> En el caso denominado "Michigan Citizens for Water Conservation vs. Nestlé Waters North America, Inc. que tramita ante la Suprema Corte de Michigan, Estados Unidos de América. En 2007 existió un conflicto legal vinculado con esta cuestión, ya que en la zona de Michigan se han registrado quejas realizadas por parte de granjeros que no disponían del caudal necesario para su producción.

La empresa que se encontraba realizando la extracción de agua en la zona fue demandada judicialmente por la razón manifestada más arriba, y luego de algunas instancias judiciales pudo ganar la contienda. Esto nos muestra que esta cuestión no se limita únicamente a la frontera nacional, sino que es claramente una problemática actual en el ámbito internacional.

<sup>356</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Center on Housing and Rights and Eviction (COHRE), *El acceso a agua segura en el área metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable*, Programa Servicios Públicos, Buenos Aires, 2009, p. 10.

Sin embargo, frente a la eventual situación de trabajar con información que no es confiable, se plantea un nuevo desafío que debe ser considerado.<sup>357</sup>

El papel de la cooperación y de la acción de compartir información resulta fundamental en este proceso, el cual se finalizará con más y mejores indicadores nacionales y especialmente regionales.

Asimismo, acceder a la información pública es un derecho constitucional, pero Argentina actualmente no tiene una ley nacional que lo regule para que pueda ser ejercido efectivamente.

Existen muy pocas normas provinciales o municipales en la materia.

Una de las cuestiones que en la práctica nos fue difícil acceder es la información relativa al servicio de agua en el área de Santa Fe, a diferencia de lo que ocurrió con la concesión ubicada en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires.

Esta medición pudo realizarse únicamente respecto del ámbito de la “información ambiental”, y que no es aplicable a toda la otra información pública de carácter general.

De esta forma se ha detectado un relevante vacío normativo que debería ser tenido en cuenta a la brevedad, cuestión que ya ha sido denunciada por el Defensor del Pueblo de la Nación.

Más allá de las normas contables vigentes, resulta imprescindible la implementación de una contabilidad regulatoria específica que incorpore y/o precise determinada información económico-contable-social-infraestructura esencial para el desarrollo de las actividades de control y regulación. Su formulación y diseño debería tener, como objetivo fundamental, el de minimizar las asimetrías de información, cualquiera sea el mecanismo de regulación tarifaria y medio-ambiental que se adopte. Ello, naturalmente, debería estar acompañado por una amplia difusión pública de tal información.<sup>358</sup>

---

<sup>357</sup> Stockholm International Water Institute, *Overarching Conclusions: Responding to global changes*, Water in an Urbanizing World, World Water Week, Estocolmo, Suecia, 21-27 de Agosto de 2011.

<sup>358</sup> AZPIAZU, Daniel; CATENAZZI, Andrea; FORCINITO, Karina; *Recursos públicos, negocios privados*, Informe de Investigación N° 19, 2° edición, Universidad Nacional de

Una de las alternativas utilizadas por los países que presentan estos inconvenientes, es la de chequear la información nacional de acuerdo a lo informado por diversos organismos internacionales de prestigio.

Respecto de la calidad institucional, uno de los caminos para mitigar su incidencia sería implementar y mejorar los sistemas de control social sobre la base de la transparencia y la difusión de la información, sobre el desempeño de la prestación de los servicios y aspectos relevantes de su gestión, como son el plan de negocios, las obras y su respectivo grado de cumplimiento, los resultados económicos, el nivel y detalle del endeudamiento, el nivel de eficiencia de sus costos y actividades, y el detalle de las compras y contrataciones (pliegos, detalle y avances de los procesos de compras y licitaciones, precios y proveedores).<sup>359</sup>

Por eso, promovemos la efectiva implementación de una norma nacional de acceso a la información que respete los estándares internacionales, y que garantice el derecho a solicitar y recibir información de organismos de los tres poderes del Estado, a nivel nacional, provincial y municipal, o privados que manejan recursos públicos.

A continuación se describirán los resultados correspondientes a la aplicación de los indicadores seleccionados de Global Integrity, a la normativa vigente en relación con el derecho de acceso a la información pública ambiental.

---

General Sarmiento, ISBN: 987-9300-59-9, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 106.

<sup>359</sup> 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”, CEPAL, Santiago de Chile, 2007, p. 65.

**Resumen de los resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity**

**Cuadro N° 49**

**Resultados aplicación de Indicadores de Global Integrity**

**Categoría: Organizaciones no gubernamentales, información pública y medios de comunicación**

**Solicitud de información pública (ambiental)**

<b>Indicador</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Justificación</b>
¿Se contempla el derecho a solicitar información gubernamental o de otros registros? (LEGAL)	<b>0/100</b>	Esto se encuentra plasmado en la normativa de los diversos ámbitos territoriales analizados. Sin embargo, al no haberse reglamentado algunas normas no puede ejercerse plenamente el derecho de acceso a la información
¿Los ciudadanos cuentan con una instancia de apelación que pueda ser utilizada cuando la solicitud de información haya sido denegada? (LEGAL)	<b>100/100</b>	Se encuentra habilitada la vía judicial en la normativa.
¿Existe un mecanismo institucional mediante el cual los ciudadanos puedan solicitar información de los registros públicos? (LEGAL)	<b>0/100</b>	Si, tanto la normativa de Ciudad de Buenos Aires como la nacional prevén este mecanismo. Sin embargo para el caso de la Provincia de Santa Fe debería aplicarse la Ley nacional 25.831 sobre acceso a la información ambiental de 2002 ya que no se dispone de normativa provincial.

## CAPÍTULO 18

### APLICACIÓN DE LOS INDICADORES PARA MEDIR ESCENARIOS PROPICIOS PARA LA CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO DEL AGUA. SISTEMA DE INDICADORES DE GLOBAL INTEGRITY. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIVIL

*“La participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada con los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir.”*

*María Teresa Villarreal Martínez*<sup>360</sup>

#### **Estado de la cuestión y características generales sobre el derecho a la participación pública**

Consideramos que este derecho es complementario del de acceso a la información.

Diversas organizaciones no gubernamentales se encuentran trabajando en esta temática vinculada con la corrupción y afirmaron que “el sistema democrático requiere, necesariamente, del aporte de la ciudadanía en el fortalecimiento de las instituciones, como un ejercicio indirecto de la soberanía del pueblo. La corrupción es un flagelo que vulnera derechos humanos, acentúa la desigualdad social y afecta el desarrollo de la población.”<sup>361</sup>

---

<sup>360</sup> Participación ciudadana y políticas públicas, [En línea] [www.academia.edu/202715/Participacion\\_ciudadana\\_y\\_politicas\\_publicas](http://www.academia.edu/202715/Participacion_ciudadana_y_politicas_publicas), último acceso el [Consulta: 31 de mayo de 2013].

<sup>361</sup> Fuente: [En línea] <http://acij.org.ar/accion-ciudadana-y-lucha-contra-la-corrupcion>, [Consulta: 30 de abril de 2013].

Se entiende que el concepto de participación social se destina a lograr beneficios concretos que sean visibles en la sociedad, pudiendo implementarse en dos modalidades:

- Formal: Es el caso de participación en partidos políticos o utilizando alguna herramienta reconocida legalmente.
- Informal: Es a través de la participación de alguna asociación.<sup>362</sup>

La realidad en Argentina es que existen ciertos vacíos normativos y una escasa aplicación de la legislación vigente vinculada con la participación ciudadana. Existen mecanismos de control institucionalizados a partir de la reforma constitucional de 1994, que permiten que la ciudadanía ejerza diferentes formas de auditoría y participación sobre el sistema político, de modo complementario con la capacidad de elección de los representantes.

Estas nuevas herramientas institucionales tienen dos características principales, que son las de brindar mayor transparencia y la de posibilitar que los ciudadanos colaboren con aportes a algunas de las decisiones que se toman dentro del ámbito del gobierno (haciéndolos sentir parte del proyecto).

En primer lugar se hizo referencia a la iniciativa popular del artículo 39 de la Constitución Nacional, en donde los ciudadanos pueden presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados y en el Congreso de la Nación, en donde se les deberá dar tratamiento en el término de doce meses.

El Congreso deberá sancionar una ley reglamentaria que determine cuantas firmas hacen falta para la presentación. No pueden ser objeto de iniciativa popular proyectos sobre:

- Reforma constitucional.
- Tratados internacionales.
- Impuestos.

---

<sup>362</sup> VILLARREAL MARTÍNEZ, María Teresa, "Participación ciudadana y políticas públicas", [En línea] [http://www.academia.edu/202715/Participacion\\_ciudadana\\_y\\_politicas\\_publicas](http://www.academia.edu/202715/Participacion_ciudadana_y_politicas_publicas), [Consulta: 29 de abril de 2013], p. 32.

- Presupuesto.
- Materia penal.

En segundo lugar, en el artículo 40 de la Constitución Nacional se mencionó a la consulta popular, que abarca dos modalidades:

“El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.”

Ambas herramientas fueron incorporadas al texto constitucional luego de la reforma constitucional de 1994, en el capítulo denominado “Nuevos derechos y garantías”.

En síntesis algunos autores han establecido que los principales mecanismos de participación pública son los siguientes:

- “1) Elecciones mediante el voto.
- 2) Petición a las autoridades.
  - a) De una determinada información.
  - b) De un acto de gobierno o justicia.
  - c) Un reclamo o iniciativa.
- 3) Referéndum: Procedimiento mediante el cual por sufragio directo de los ciudadanos, estos manifiestan opinión respecto de una determinada propuesta de gobierno. A través del referéndum se posibilita la intervención de la ciudadanía en el proceso de formación y reforma de disposiciones legales de distinta gradación y niveles de vigencia. La decisión de referéndum genera obligatoriedad para el gobernante que lo dispone.
- 4) Plebiscito: Es el mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se consulta al pueblo sobre un asunto de interés general o de una decisión política de

especial trascendencia.”<sup>363</sup>

Actualmente, en Argentina no se registran casos de participación pública vinculada al servicio del agua más relevantes, excepción de los relacionados con el ámbito social (tales como los proyectos de cooperativas Agua + Trabajo).

Rouse acertadamente afirmó que “ésta resulta ser fundamental, sin que esto signifique una reducción del poder de los gobiernos, sino que justamente debería ocurrir lo contrario debido a que con esto se refuerza su apoyo respecto de los requerimientos ciudadanos”.<sup>364</sup>

En los autos “Esteban Biondo contra Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano y Poder Ejecutivo Nacional sobre amparo”<sup>365</sup>, se mencionó al Foro Ribereño Zona Sur que fue creado el año posterior al dictado de la sentencia de primera instancia. En el mismo se determinó que este organismo no tenía conocimiento respecto de la iniciativa de la construcción de la planta depuradora solicitada por la actora en la demanda.

Por eso, se consideró que la información suministrada por esta asociación era fundamental, y se le reconoció un lugar dentro de la contienda judicial valorando su participación civil en las cuestiones ambientales.

### **Aplicación de los indicadores de Global Integrity y análisis normativo**

En este apartado se han adaptado los indicadores de *Global Integrity* seleccionados para la medición del derecho de acceso a la información, para el caso de la participación pública (ya que no existen).

A tal fin elaboramos el cuadro que incorporaremos a continuación, en donde interrelacionamos la normativa vigente y los indicadores seleccionados.

---

<sup>363</sup> OGAS MENDEZ, Cintia et al, “La participación ciudadana. Recursos hídricos, derechos humanos. ¿El retorno del ciudadano?”, *El Dial*, 18/03/2008, p. 6.

<sup>364</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, pp. 80 y 81.

<sup>365</sup> Este caso tramitó ante la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, 2003.



**Cuadro N° 50**

**Aplicación de los indicadores de Global Integrity a la normativa**

**Ámbito nacional**

<b>Fuente legal</b>	<b>Año</b>	<b>Reconocimiento del derecho</b>	<b>Instancia de apelación</b>	<b>Mecanismo institucional acceso información</b>
Ley 25.675 366	2002	X		X
Instrumento vinculación firmado entre Aysa S.A. y el Estado Nacional	2006	X		

La Ley general del ambiente 25.675 de 2002 establece que “toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general” (artículo 19).

En el artículo 20 se establece que “las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”.

Las evaluaciones de impacto ambiental incorporaron como una parte de su procedimiento, a la participación de la ciudadanía en dichos asuntos, y también diversas legislaciones de Latinoamérica incentivan la participación popular por parte de asociaciones ambientalistas y vecinales que defienden los intereses ambientales.

<sup>366</sup> Ley general del ambiente.

Otra ley de presupuestos mínimos que podría vincularse con esta temática, es la 26.639 para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial de 2010.

En la misma se reconoció al agua como fuente fundamental para el consumo humano, pero principalmente la importancia del acceso a la información y a la participación pública para poder realizar el Inventario de Glaciares. De esta manera se podrán proteger a los glaciares y al ambiente periglacial, tal como surge de su texto legal.

El instrumento de vinculación firmado entre Aysa S.A. y el Estado Nacional en 2006 también reconoce al derecho a reclamar ante el Ente Regulador y/o al concesionario sobre la calidad del servicio, y fomenta la participación civil en la gestión del servicio de agua. Pero sin embargo, no regula las herramientas jurídicas necesarias para poder satisfacer dichos derechos ni utilizó la técnica de remisión legislativa.

#### Cuadro Nº 51

#### Aplicación de los indicadores de Global Integrity a la normativa

#### Provincia de Buenos Aires

Fuente legal	Año	Reconocimiento del derecho	Instancia de apelación	Mecanismo institucional acceso información
Artículo 28 Constitución de la Provincia de Buenos Aires	1994	X		
Ley 11.723 <small>367</small>	1995	X		X

<sup>367</sup> Ley integral del medio ambiente y de los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires.

El Artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoce taxativamente el derecho a participar en la defensa del ambiente.

La Ley provincial 11.723 denominada integral del medio ambiente y de los recursos naturales de 1995, reconoce en su artículo 2 el derecho de todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires a participar de los procesos en que se encuentre involucrado el manejo de los recursos naturales, y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general.

A través de los instrumentos de política ambiental (como es el caso de la evaluación de impacto ambiental), introduce los mecanismos institucionales necesarios para acceder a la participación pública. Sin embargo, no incluye los requisitos necesarios para acceder a una instancia de apelación ante la negativa frente a dicho derecho.

### Cuadro Nº 52

#### Aplicación de los indicadores de Global Integrity a la normativa

##### Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Fuente legal	Año	Reconocimiento del derecho	Instancia de apelación	Mecanismo institucional acceso información
Ley 6 <sup>368</sup>	1998	X	X	X
Ley 40	1998	X	X	
Ley 123 <sup>369</sup>	1999	X	X	X
Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1996	X		

<sup>368</sup> Ley de audiencias públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>369</sup> Ley de evaluación de impacto ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su artículo 30 establece la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental a todo emprendimiento público o privado, y su discusión en audiencia pública.

Las Leyes 6 y 40 contemplan mecanismos de participación ciudadana que son considerados mecanismos institucionales.

### Cuadro N° 53

#### Aplicación de los indicadores de Global Integrity a la normativa

#### Provincia de Santa Fe

<b>Fuente legal</b>	<b>Año</b>	<b>Reconocimiento del derecho</b>	<b>Instancia de apelación</b>	<b>Mecanismo institucional acceso información</b>
Ley 11.220, artículo 66 inciso n) <sup>370</sup>	1994	X		
Decreto provincial 692 <sup>371</sup>	2009	X	X	X

La participación de la sociedad civil en auditorías, en la elaboración de mapas de contaminación del agua y en el monitoreo del rendimiento de las empresas de

<sup>370</sup> Ley provincial de transformación del sector público de agua potable, desagües cloacales y saneamiento de Santa Fe.

<sup>371</sup> Regula el mecanismo de acceso a la información pública de Santa Fe.

servicios públicos de agua, crean importantes mecanismos adicionales, capaces de forjar un equilibrio de poderes más profundo.<sup>372</sup>

La participación amplia en un marco de independencia es crucial, pues de ese modo se evita la captura del prestador por cualquiera de los sectores involucrados en el servicio. Por conducto de la participación pública se neutralizarán los riesgos de corrupción, captura política e ineficiencia y con ello se promoverá la sustentabilidad del servicio, premisa esencial para la concreción del derecho humano al agua.<sup>373</sup>

Actualmente existen otras herramientas voluntarias y jurídicas adicionales. Los usuarios pueden participar de la toma de decisiones a través de la implementación del presupuesto social y de la figura de las auditorías sociales, y de esta manera incrementar la responsabilidad y la transparencia.<sup>374</sup>

El aspecto social no se analiza exhaustivamente en los Estudios de Impacto Ambiental ni en el procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental. La auditoría jurídica de la empresa, consiste básicamente en la intervención de un jurista que determinará o apreciará los riesgos legales, advirtiendo qué norma se transgrede.

La participación de los usuarios y consumidores en el marco de la concesión fue institucionalizada, por decisión del Directorio del ETOSS, a partir de la creación de una Comisión de Usuarios que funciona como parte del mismo desde 1999. Dicha Comisión recibe fondos del ente para desarrollar su labor de defensa de los usuarios frente al concesionario, y es consultada por el Directorio con carácter no vinculante.”

<sup>375</sup>

---

<sup>372</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe global de la corrupción 2008. Corrupción en el sector del agua*, 2008, pp. xxv y xxvi.

<sup>373</sup> HANTKE-DOMAS; Michael; JOURAVLEV, Andrei; “Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento”, CEPAL, Santiago de Chile, 2011, p. 19.

<sup>374</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas*, Nueva York, 2011, p. 38.

<sup>375</sup> FACCENDINI, Aníbal Ignacio; *Derecho, ciudadanía y Estado. El control ciudadano y la privatización del agua*, Universidad Nacional de Rosario Editora, ISBN: 978-950-673-639-2, Rosario, Santa Fe, 2007, p. 143.

La participación de los consumidores es mucho más que un medio para combatir la corrupción, ya que se ha transformado en un aspecto clave para el desarrollo de servicios de agua más sustentables.

El nivel de involucramiento de los consumidores depende de las políticas y normas establecidas, y puede ir desde únicamente recibir información hasta la posibilidad de tener un control ciudadano.

Es fundamental que se involucren los consumidores interesados y los que no lo hagan que sepan que existe transparencia en las actividades relacionadas con los servicios de agua, y que además pueden intervenir fácilmente siempre que presenten dudas.<sup>376</sup>

En síntesis, en relación con el derecho a la participación pública, la corrupción es una amenaza clave respecto de la maximización de los beneficios sociales y de la participación pública, por lo que la mejora en dichos aspectos colaborará más en el avance de un proceso democrático y de políticas públicas en relación con el servicio de agua.<sup>377</sup>

Se recomienda generar ámbitos institucionales de participación y control legal efectivo por parte de los usuarios y de sus organizaciones, no discriminatorios, tendientes a democratizar el seguimiento de la prestación de los servicios. Por ejemplo incluir las decisiones públicas en materia de agua y saneamiento, a tratarse en las sesiones del presupuesto participativo de cada una de las localidades involucradas en la concesión.<sup>378</sup> La efectiva participación pública en los países en desarrollo depende especialmente de las políticas y normas fijadas por el gobierno, en donde se fijen marcos regulatorios.

---

<sup>376</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 16.

<sup>377</sup> SOLANES, Miguel; DELACÁMARA, Gonzalo, *Políticas, estructura and regulation in water and sanitation services*, Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA), Fundación IMDEA Agua, Madrid, España, 2010, p. 15.

<sup>378</sup> AZPIAZU, Daniel; CATENAZZI, Andrea; FORCINITO, Karina; *Recursos públicos, negocios privados*, Informe de Investigación N° 19, 2° edición, Universidad Nacional de General Sarmiento, ISBN: 987-9300-59-9, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 106.

## Resumen de los resultados parciales obtenidos de la aplicación de los indicadores de Global Integrity

A continuación se describirán los resultados obtenidos de la aplicación de los indicadores seleccionados de Global Integrity, a la normativa vigente en relación con el derecho a la participación pública.

### Cuadro N° 54

#### Resultados aplicación de Indicadores de Global Integrity

**Categoría: Organizaciones no gubernamentales, información pública y medios de comunicación**

#### Derecho a la participación pública

Indicador	Puntaje	Justificación
¿Se contempla el derecho a la participación pública? (LEGAL)	<b>100/100</b>	Este derecho fue reconocido en la normativa.
¿Los ciudadanos cuentan con una instancia de apelación que pueda ser utilizada cuando la solicitud de participación pública haya sido denegada? (LEGAL)	<b>0/100</b>	No se cuenta con derecho de apelación en todas las instancias en la normativa.
¿Existe un mecanismo institucional mediante el cual los ciudadanos puedan solicitar su participación pública? (LEGAL)	<b>0/100</b>	No se cuenta con derecho de apelación en la normativa.

La normativa vinculada con el derecho de acceso a la información y a la participación pública han receptado algunos casos los tres aspectos medidos por los indicadores de Global Integrity.

En todos los aspectos analizados la normativa de fondo existente fue más contundente que lo pactado en los contratos de concesión con las empresas de agua.



## CAPÍTULO 19

### RESÚMEN DE LOS RESULTADOS FINALES DE LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES DE GLOBAL INTEGRITY

A los fines de resumir brevemente los resultados finales de la aplicación de los indicadores de Global Integrity a los seis aspectos medidos, consideramos que se debe destinar un capítulo independiente.

**Cuadro N° 55**

**Resultados finales de la aplicación de los indicadores de Global Integrity a todos los aspectos analizados**

<b>Categorías de Indicadores</b>	<b>Aspectos medidos</b>	<b>Puntaje indicadores legales</b>	<b>Puntaje indicadores prácticos</b>	<b>GAP (espacio)</b>
Control del gobierno y de las empresas públicas	Funcionamiento de los organismos de control	0	0	<b>0</b>
Control del gobierno y de las empresas públicas	Derechos del Consumidor	100	100	<b>0</b>
Licencias comerciales y normativas	Derecho Ambiental y salud pública	200	50	<b>150</b>
		500	150	<b>350</b>

Normativa, agencias y mecanismos anticorrupción	Derecho Penal Económico I y II			
Marco legal anticorrupción y aplicación de la ley	Derecho Penal Ambiental	125	50	<b>75</b>
Solicitud de información Ambiental	Derecho de acceso a la información y a la participación pública	100	100 <sup>379</sup>	<b>0</b>

De acuerdo a los resultados obtenidos en este cuadro, pueden detectarse los aspectos jurídicos más débiles dentro de la gestión del servicio de agua, en donde podrían generarse escenarios más propicios para la aparición de la corrupción. Conforme a los puntajes obtenidos en los indicadores legales o prácticos podemos detectar si la deficiencia se relaciona con el área normativa (su contenido y existencia), o si la falla se produce en su aplicación práctica.

En este caso, los indicadores legales presentan puntajes más altos que los prácticos (generando mayores espacios o gaps). Esto estaría indicando la necesidad de creación o modificación de nuevas instituciones, y/o el dictado de nuevas normas y se registraron en el:

- Derecho Penal Ambiental.
- Derecho Penal Económico.

<sup>379</sup> El derecho a la participación pública fue incluido dentro de este indicador, ya que representa una de las posibles aplicaciones prácticas del derecho de acceso a la información.

- Derecho Ambiental y protección de la salud pública.

Finalmente, coincidimos con algunos autores como Rouse que afirmaron que “la corrupción es un síntoma de la necesidad de reformar sistemas sociales establecidos, y las medidas anticorrupción deben estar alineadas con una modificación de la gobernanza en el ámbito nacional”.<sup>380</sup>

---

<sup>380</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 16.

## CONCLUSIONES

En primer lugar hemos podido confirmar parcialmente la hipótesis primaria planteada en la presente investigación.

En tal sentido, estamos en condiciones de aseverar que existen aspectos que se vinculan directamente con el Derecho, que podrían haber favorecido la comisión de prácticas corruptas en el servicio del agua.

Además, en base a la metodología seleccionada (de indicadores indirectos de corrupción); ha podido probarse que existen aspectos claves donde la ciencia del Derecho puede colaborar positivamente y brindar soluciones.

Los casos de las concesiones de Buenos Aires y de Santa Fe poseen muchos puntos en común en la implementación del servicio del agua. Pero cabe destacar que la evolución normativa y la gran complejidad de jurisdicciones que posee la concesión en el área de Buenos Aires, se distingue notablemente del caso de Santa Fe (siendo esta última menos conflictiva y más fácil de interpretar en la práctica).

Luego podemos confirmar en su totalidad la hipótesis secundaria, ya que estas prácticas corruptas que podrían aparecer en los escenarios detectados, pueden ser en parte subsanadas mediante la implementación y aplicación de ciertos lineamientos multisectoriales incorporados en futuras políticas públicas y normativas.

También concluimos que el aspecto más relevante y más problemático que se ha analizado en la presente investigación, se vincula con el funcionamiento de los organismos de control, a través del ejercicio de su poder de policía.

Esto pudo vislumbrarse en el resultado numérico obtenido al haberse aplicado el sistema de indicadores de Global Integrity,<sup>381</sup> pudiéndose detectar un escenario propicio para la existencia de eventuales debilidades en el sistema de control del servicio de agua.

---

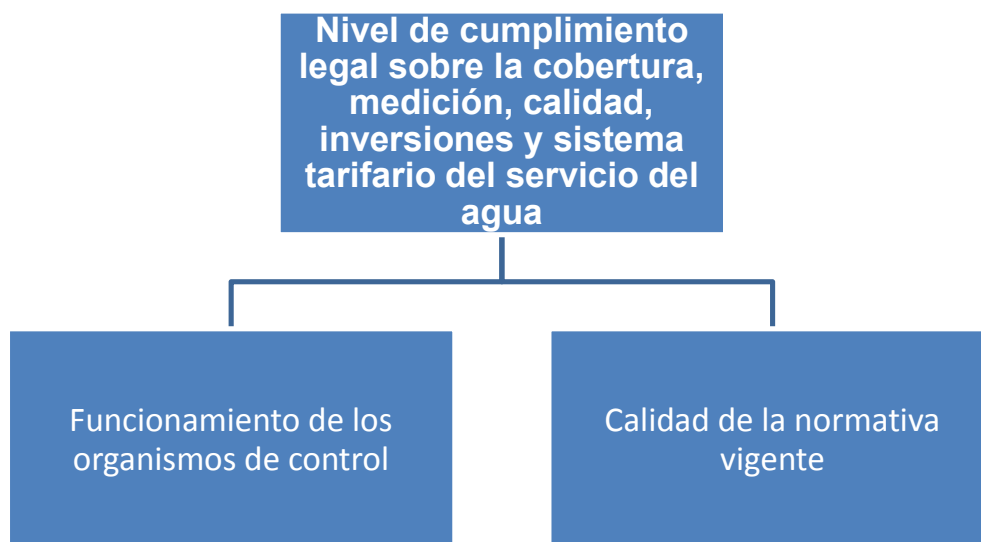
<sup>381</sup> En este caso no se pudo medir debidamente porque se habían detectado solapamientos legales.

Afirmamos que la existencia de un alto nivel de cumplimiento legal de los aspectos medidos en la primera parte de la investigación <sup>382</sup>, va a depender directamente de los siguientes ámbitos:

- a) Funcionamiento de los organismos de control.
- b) La calidad de la normativa vigente.

**Gráfico N° 39**

**Nivel de cumplimiento legal sobre la cobertura, medición, calidad, inversiones y sistema tarifario del servicio del agua**



**a) Funcionamiento de los organismos de control**

En primer lugar, hemos detectado que actualmente el Estado se encuentra controlándose a sí mismo, ya que las dos empresas proveedoras de agua poseen mayoritariamente capitales públicos.

<sup>382</sup> Nivel de cumplimiento legal sobre la cobertura, medición, calidad, inversiones en infraestructura y sistema tarifario del servicio del agua.

El funcionamiento insatisfactorio de los órganos de control del servicio es un problema que se repite en diversos países del mundo, pero que tiene una posible explicación en la existencia de una fragmentación de las agencias gubernamentales.

383

La tendencia evidenciada en Buenos Aires y en Santa Fe es la del aislamiento de los sistemas de control, cuando la tendencia internacional manifestada por autores como Rouse es la contraria, ya que recomiendan integrar a los mismos para que sean más eficientes.

De acuerdo a todo lo analizado en el ámbito normativo e institucional respecto de la administración del recurso del agua, nuestro caso estaría ubicado en la primera categoría denominada como “autoritaria”, ya que no se le otorgó el espacio requerido al ámbito municipal.

#### Cuadro N° 56

##### Aproximaciones sobre las políticas vinculadas con el agua

Políticas vinculadas con el agua	Instituciones vinculadas con el agua
Autoritaria	Más fuerte en el ámbito nacional
Pluralista – liberal	Más fuerte en el ámbito de la cuenca
Descentralizada - comunitaria	Más fuerte en el ámbito local

Cuadro: Traducción propia, IUCN <sup>384</sup>

En contraste con lo anterior, Rouse definió qué es lo que considera que es un órgano regulatorio “independiente” detallando las facultades que le caben:

- “Fijar tarifas.

<sup>383</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas*, 2011, p. 6.

<sup>384</sup> IUCN (International Union for Conservation of Nature), *RULE – Reforming water governance*, Gland, Suiza, ISBN: 978-2-8317-1027-3, 2009, p. 65.

- Imponer sanciones.
- Aplicación normativa.
- Comunicarse con la prensa.
- Informar sobre cualquier aspecto vinculado a las funciones regulatorias sin tener que dirigirse antes a nadie más”.<sup>385</sup>

Ninguno de los órganos fragmentados que hemos analizado para los casos de Buenos Aires y Santa Fe, realizan conjuntamente dichas funciones.

Otra de las cuestiones fundamentales detectadas en esta área es la dificultad legal vinculada con adaptar la normativa del ámbito nacional y provincial para la aplicación municipal.

A pesar de que la actual tendencia mundial va dirigida hacia la descentralización de la provisión de los servicios del agua, en el ordenamiento institucional de Argentina la autonomía municipal (entendida como la posibilidad de las sociedades locales de gobernarse por sí mismas sin injerencias de otras esferas del Estado), no constituye un concepto absoluto sino que presenta diferentes grados y tipos.

Además, se ha detectado una falta de claridad en las funciones de los organismos de control.

Institucionalmente las funciones de los organismos públicos también son la causa de numerosas interferencias jurisdiccionales para la gestión coordinada del agua.

Por eso, coincidimos con algunos autores que afirmaron que “los cruces de funciones institucionales pueden resultar más conflictivos que los causados por la superposición de gobiernos con límites político administrativos y con límites naturales”.<sup>386</sup>

---

<sup>385</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 29.

<sup>386</sup> DOUROJEANNI, Axel, “Experiencias en la formación de organismos de cuenca en Iberoamérica”, *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo II, Editorial Civitas, ISBN: 84-470-1847-4, Madrid, España, 2002, p. 394.

Una de las posibles justificaciones para la existencia de esta situación es que se han complejizado los actores vinculados con la gestión del recurso del agua, y que la normativa no ha ido evolucionando en forma paralela. Además, a lo largo de la investigación se ha detectado que existe una superposición de organismos competentes, los cuales dificultan aún más el control.

En este caso resulta fundamental “establecer con claridad la asignación de funciones y responsabilidades entre los diferentes organismos y jurisdicciones, de modo de asegurar el derecho de los habitantes a exigir información, detectar incumplimientos, efectuar denuncias y exigir remedios en casos de violaciones”.<sup>387</sup>

El mismo criterio fue utilizado para el caso del ámbito judicial en la Provincia de Buenos Aires, en donde el mismo se encuentra dividido en Departamentos que no coinciden con los Partidos ni los Municipios. Un ejemplo de esto podría graficarse en el caso del Poder Judicial de Mercedes que en su alzada las causas se remiten a la Plata, a pesar de que en muchos casos los jueces no conocen la realidad de la temática que deben resolver ya que no tienen contacto con la región ni con sus características particulares.

### **La tendencia del Derecho Internacional y algunas recomendaciones**

Otro aspecto importante es que a nivel internacional se está tendiendo cada vez más a utilizar formas de autocontrol, para poder complementar a la normativa y a las herramientas del Derecho.

Para el caso en análisis y teniendo en cuenta que la “calidad” del agua es un tema central aquí, algunas de estas herramientas pueden ser la aplicación de los sistemas de gestión ambiental y las ecoauditorías.<sup>388</sup>

La corriente de la Responsabilidad Social Empresaria que se vincula con el Derecho complementa a las normas vigentes, y comparte los mismos principios que los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y protección ambiental.

---

<sup>387</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Center on Housing and Rights and Eviction (COHRE), *El acceso a agua segura en el área metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable*, Programa Servicios Públicos, Buenos Aires, 2009, p. 9.

<sup>388</sup> ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente*. Editorial Marcial Pons, ISBN: 978-84-9768-567-2, Madrid, España, 2008, p. 47.



Sería óptimo que las normas locales reflejen la tendencia internacional analizada más arriba, para que de esta manera se presione para que se suministre un servicio de agua más eficiente y menos expuesto a prácticas corruptas, y existe una escasa utilización de herramientas jurídicas internacionales tendientes a brindar mayor transparencia y menos corrupción.

En este sentido, resulta clave la normal implementación de estos instrumentos para colaborar y lograr mayor transparencia y evitar actos de corrupción.

Una de estas modalidades (que ya se ha comentado) es la firma de los denominados *Pactos de Integridad*, en donde ambas partes (Estado y/o empresas) se comprometen a actuar de manera más transparente, y a su vez interviene una tercera persona en la revisión de los documentos contractuales para evitar prácticas abusivas.

Normalmente, éstos se establecen para regular los procesos de compras y adquisiciones públicas e incluyen una promesa suscrita entre el gobierno y todos los participantes de las licitaciones de que ninguna de las partes ofrecerá, solicitará o aceptará sobornos durante la licitación y la ejecución de los contratos. Estos contratos, se han aplicado con éxito en numerosos países y sectores.<sup>389</sup>

El Pacto Global de las Naciones Unidas es otro instrumento de mucha importancia, que también ha sido suscripto por Argentina.<sup>390</sup>

En especial el Principio 10 de este documento establece que las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, más allá de que los puntos 7, 8 y 9 se refieren a la protección del ambiente y a que deben asumir su responsabilidad también en esta área.

Esto es así porque la obligación de transparencia juega un papel fundamental en la mitigación, prevención y control de los riesgos de la corrupción detectada en las contrataciones públicas.<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe global de la corrupción 2008. Corrupción en el sector del agua*, 2008, p. 130.

<sup>390</sup> Más información disponible en [www.pactoglobal.org.ar](http://www.pactoglobal.org.ar), último acceso el día 20/12/2012.

<sup>391</sup> WATER INTEGRITY NETWORK; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Integrity pacts in the water sector*, ISBN: 978-935711-48-7, 2010, p. 29.

Otra cuestión vinculada con este aspecto es que es recomendable separar legalmente los ámbitos del servicio de agua potable y saneamiento, de modo de no mezclar materias que por definición son distintas, puesto que tienen objetos propios y requerimientos profesionales y clientelas diferentes.<sup>392</sup>

Esto se podría lograr a través del dictado de normativas independientes incluyendo en las mismas aspectos vinculados con la preservación y con la gestión del agua, debido a que se ha detectado un aumento en la valoración pública y social de los recursos hídricos en Argentina.<sup>393</sup>

Otra estrategia posible sería la de crear un organismo de control que colabore directamente con la gestión de las cuencas, para que no se dedique solamente al ámbito específico del agua, y así incorporar la visión integradora del Derecho Ambiental.

Este ente de control debería tener funciones regulatorias (opuesto a lo ocurrido al crearse el ERAS y APLA), y además tener vinculación directa con los derechos y reclamos efectuados por los consumidores y con los mecanismos legales para la participación pública.

Además, los entes reguladores deberían cumplir su rol de proteger a los usuarios a través de un eficiente control ciudadano.

También es muy importante que en el diseño institucional de los organismos estatales, se separen las siguientes funciones:

- Formulación de políticas públicas.
- Control, fiscalización y ejecución de políticas públicas.

---

<sup>392</sup> Red de Cooperación en la gestión integral de recursos hídricos para el desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe, Carta Circular N° 37, CEPAL, “Conclusiones del estudio Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina”, diciembre de 2012, p. 2.

<sup>393</sup> Red de Cooperación en la gestión integral de recursos hídricos para el desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe, Carta Circular N° 37, CEPAL, “Conclusiones del estudio Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina”, diciembre de 2012, p. 2.

Esto servirá para crear una institucionalidad que genere frenos y contrapesos entre los diversos actores.

Además, se recomienda incluir dentro de los organismos vinculados a las cuestiones ambientales a los Entes del Agua.

Para impedir que aparezca la corrupción, además de nuevas leyes y organismos en el sector, es indispensable fortalecer las competencias de las instituciones y de los organismos reguladores tradicionales, contar con sistemas administrativos transparentes y bien dotados de recursos, así como con mecanismos de equilibrio de poderes que incluyan procedimientos para que los ciudadanos puedan transmitir quejas y reclamaciones.<sup>394</sup>

Por nuestra parte sugerimos que el actual Instituto Nacional del Agua (INA) dependa de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (que idealmente debería ser un Ministerio), ya que actualmente pertenece al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Esto tiene su fundamento en que es necesario modificar la actual visión respecto del funcionamiento de estos organismos, integrando a la cuestión ambiental y de la sustentabilidad en la gestión del agua potable.

No debería tratarse a los recursos hídricos únicamente con una finalidad de planificación y análisis presupuestario, ya que de esta forma se estaría eludiendo la protección de derechos básicos directamente vinculados con el agua. Cabe destacar que el INA ha sido creado hace cuarenta años, momento en donde recién se comenzaban a considerar a la protección del medioambiente a nivel internacional (y no nacional).

## **b) El aporte fundamental de la normativa**

Desde el punto de vista del Derecho es importante que exista normativa que incluya ciertos principios que tiendan a lograr una mayor sustentabilidad, y que pueda complementar a las cláusulas contractuales.

---

<sup>394</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe global de la corrupción en el sector del agua*, 2008, p. 37.

Se han registrado algunas fallas en varios contratos para poder afirmar que la regulación del servicio puede únicamente depender de lo que se ha firmado en los mismos. Esto en muchos casos se acentúa por la inexistencia de procesos de planificación, que contemplen ciertos aspectos de manera integral (costos, cargos y objetivos).<sup>395</sup>

No es suficiente contar con leyes, tratados, estatutos o reglamentos muy bien redactados por especialistas y es fundamental que tales normas surjan de acuerdos previos sobre cuáles son los problemas y cómo se piensa encararlos.<sup>396</sup>

Debe tenerse en cuenta y evitar lo establecido desde el área de la Sociología Jurídica, en relación a que la norma escrita tuvo en el modelo típico ideal la función de asegurar la seguridad de los mandatos, y ha llevado como disfunción (o corrupción), a generar una inmanejable proliferación normativa.<sup>397</sup>

Varios autores afirmaron que la existencia de marcos normativos débiles en materia de protección ambiental y los endeble mecanismos previstos para garantizar el cumplimiento de la ley, dejan con frecuencia vía libre a la corrupción. Las limitadas capacidades de supervisión y sanción tienen poco poder disuasivo sobre quienes contaminan el agua.<sup>398</sup>

El derecho de acceso al agua potable, no se encuentra reconocido en ningún ámbito legal interno. Solamente se ha registrado una incipiente evolución jurisprudencial en donde se lo menciona y reconoció en nuestro país.

La mayoría de estas fallas surgen de la conceptualización de la teoría de los Delitos de cuello blanco, y una de las principales justificaciones que se mencionan en esta teoría son:

---

<sup>395</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 27.

<sup>396</sup> POCHAT, Víctor, "Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina", *Serie de Recursos naturales e infraestructura*, N° 96, CEPAL, Santiago de Chile, 2005, p. 49.

<sup>397</sup> FUCITO, Felipe, *Sociología del Derecho*, Editorial Universidad, 2ª edición, ISBN: 950-679-330-1, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 458.

<sup>398</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe global de la corrupción en el sector del agua*, 2008 pp. 24 y 25.

- “La orientación de los móviles y de las tendencias impulsivas están en función de la interpretación favorable o desfavorable de las disposiciones legales.
- Un individuo se convierte en delincuente cuando las interpretaciones desfavorables relativas a la ley prevalecen sobre las interpretaciones favorables.<sup>399</sup>
- Una persona accede al comportamiento delictivo porque mediante su asociación con otros, principalmente en el seno de un grupo de conocidos íntimos, el número de opiniones favorables a la violación de la ley es claramente superior al número de opiniones desfavorables a la violación de la ley.”<sup>400</sup>

Es fundamental que exista un marco legal sólido que colabore con la sustentabilidad y la eficiencia del servicio de agua, incluyendo los niveles tarifarios para que los mismos sean adecuados para poder brindar un servicio con calidad. Todo esto por supuesto se traducirá en precedentes jurisprudenciales más justos. Algunos autores recomiendan la actualización de los contratos de concesión cada cinco años aproximadamente, debido a la modificación de determinadas condiciones (tales como cuestiones políticas, legales o físicas).<sup>401</sup> Sin embargo, dentro del ámbito jurídico atentaría contra los principios de seguridad jurídica y de respeto por los derechos adquiridos.

Además los gobiernos deben fijar (a través de la normativa) sistemas de monitoreo para asegurarse que se cumpla con las obligaciones legales vinculadas a la calidad del servicio de agua.<sup>402</sup>

Las políticas públicas y el Derecho deben fijar la plataforma básica vinculada con la estructura institucional (en sus diferentes niveles), que se encargará de administrar

---

<sup>399</sup> SUTHERLAND, Edwin, *El delito de cuello blanco*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, España, ISBN: 84-7731-332-6, 1999, p. 35.

<sup>400</sup> SUTHERLAND, Edwin, *El delito de cuello blanco*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, España, ISBN: 84-7731-332-6, 1999, pp. 36 y 37.

<sup>401</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 27.

<sup>402</sup> IUCN (International Union for Conservation of Nature), *RULE – Reforming water governance*, Gland, Suiza, ISBN: 978-2-8317-1027-3, 2009, p. 59.

los recursos hídricos de los que se toma el agua para su potabilización y posterior distribución a la red de usuarios.<sup>403</sup>

El marco normativo deberá encontrarse inspirado por principios básicos de gobernabilidad regulatoria, asegurando la responsabilidad de las autoridades por medio de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, transparencia y previsibilidad de las acciones regulatorias; el control de los grupos de presión; el pleno acceso a la información que se utilice – siendo la regla general la transparencia total.<sup>404</sup>

Esto es justamente lo que diversos autores intentan combatir para que la eficiencia del servicio no sea afectada, debido a que las cuestiones políticas se inmiscuyen en el área operativa<sup>405</sup>, y que para que sea aplicado tanto al acceso a la información que se utilice y que se genere.

### **Propuestas normativas y complementarias para realizar el control de los organismos**

A continuación se mencionarán algunas propuestas normativas vinculadas con algunos aspectos analizados más arriba.

Esta solución es una de las principales propuestas sugeridas por el sistema de indicadores de Global Integrity, para combatir escenarios propicios para la corrupción.

Además, diversos autores recomendaron que es preferible que las normas vinculadas con la protección y en la administración del agua, también fomenten la participación pública.<sup>406</sup>

---

<sup>403</sup> IUCN (International Union for Conservation of Nature), *RULE – Reforming water governance*, Gland, Suiza, ISBN: 978-2-8317-1027-3, 2009, p. 65.

<sup>404</sup> HANTKE-DOMAS; Michael; JOURAVLEV, Andrei; “Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento”, Documento de proyecto, CEPAL, Santiago de Chile, 2011, p. 23.

<sup>405</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 3.

<sup>406</sup> IUCN (International Union for Conservation of Nature) (2009). *RULE – Reforming water governance*, Gland, Suiza, ISBN: 978-2-8317-1027-3, p. 66.

**Cuadro N° 57**

**Propuestas normativas complementarias al control de los organismos**

<b>País</b>	<b>Forma de participación</b>	<b>Obligaciones legales</b>
España	Auditorías sociales	<p>“La evaluación de impacto social es una parte sustancial de la evaluación de impacto ambiental, tanto si se trata de proyectos como de políticas y planes el medioambiente está compuesto por el medio biogeofísico y el medio social, en su interrelación, comprendiendo la completa relación de condiciones externas físicas y biológicas en la cual el organismo vive.</p> <p>El impacto ambiental, por tanto, es el resultado del impacto biofísico y el impacto social, en su interrelación ecosistémica.” <sup>407</sup></p>
Ecuador	Veedurías ciudadanas	Controlan el funcionamiento de los organismos de control. <sup>408</sup>
España	Fiscales ambientales	Realizan denuncias sobre la comisión de delitos ambientales. Estos pueden vincularse

<sup>407</sup> PARDO, Mercedes; *El impacto social en las evaluaciones de impacto ambiental: su conceptualización y práctica*, [En línea] [http://www.uc3m.es/portal/page/portal/grupos\\_investigacion/sociologia\\_cambio\\_climatico/Par do%20-%20La%20Evaluacion%20del%20Impacto%20Social%20en%20las%20Evaluaci.pdf](http://www.uc3m.es/portal/page/portal/grupos_investigacion/sociologia_cambio_climatico/Par-do%20-%20La%20Evaluacion%20del%20Impacto%20Social%20en%20las%20Evaluaci.pdf), [Consulta: 30 de mayo de 2013], p. 1.

<sup>408</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT, *Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas*, Nueva York, 2011, p. 57.

		con la calidad del servicio.
Costa Rica	Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS)	Funcionan como organizaciones sin fines de lucro, a través del trabajo de voluntarios en la gestión del servicio del agua. Adminstran los sistemas de acueducto y alcantarillado comunales, bajo un esquema de delegación de la administración, acordado con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
Internacional	Sistema de Monitoreo Global	El mismo colaborará de manera directa para poder avanzar en solucionar deficiencias. <sup>409</sup>
Inglaterra	Consejos de consumidores del agua ( <i>Water Consumer Councils</i> )	Representa un impulso gubernamental para brindar al público en general la oportunidad de tener participación real en las problemáticas vinculadas al agua. Los usuarios interesados pueden participar dentro del órgano de regulación, y así poder obtener compensaciones económica y en relación con la calidad del servicio. <sup>410</sup>
Latinoamérica	Tribunal Latinoamericano	Se trata de un Tribunal Ético que trata cuestiones vinculadas a una mala

<sup>409</sup> Stockholm International Water Institute (SIWI), *Overarching Conclusions: Responding to global changes, Water in an Urbanizing World, World Water Week*, Estocolmo, Suecia, 21-27 de agosto de 2011.

<sup>410</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 86.



	del agua <sup>411</sup>	administración de los recursos hídricos para el acceso humano.
--	-------------------------	--

A nivel institucional en América Latina, existen autoridades independientes de los poderes ejecutivos, judiciales y legislativos denominadas *contralorías generales*, que tienen usualmente como objetivo el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública, y que en el caso particular del sector hídrico podrían verificar el cumplimiento de los compromisos públicos y sancionar sus incumplimientos.

Otra alternativa sería la creación de una agencia independiente del Poder Ejecutivo, a la usanza de las agencias reguladoras.<sup>412</sup>

Luego encontramos el caso de Guatemala que posee un *Gabinete específico del agua*, que es presidido por el vicepresidente del país, algunos ministerios y secretarías. En la misma se coordina la gestión de políticas, planes, y presupuesto del recurso del agua, que a pesar de no ser independiente del Poder Ejecutivo destina fondos y una estructura especializada para el tratamiento y la gestión del agua.<sup>413</sup>

Otra de las herramientas que se vincula directamente con la protección de los recursos hídricos es la Instauración de Comités locales de aguas.

Estos Comités requerirán la colaboración de las ONG's en donde la comunidad podrá participar como reguladora y controladora del servicio, colaborando de esta manera para que todo el proceso sea más transparente.<sup>414</sup>

Desde el ámbito del análisis jurisprudencial sobre el tema, debe destacarse que no existen precedentes jurisprudenciales nacionales vinculados al servicio de agua, salvo el caso de Matanza Riachuelo donde un grupo de vecinos interpuso un recurso de amparo para que se trate su grave problemática ambiental.

<sup>411</sup> Fuente: [En línea] [www.tragua.com](http://www.tragua.com), [Consulta: 2 de octubre de 2012].

<sup>412</sup> Red de Cooperación en la gestión integral de recursos hídricos para el desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe, *Conclusiones del estudio Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina*, CEPAL 2012, p. 3.

<sup>413</sup> Fuente: [En línea] [www.noticias.irc.nl/page/44612](http://www.noticias.irc.nl/page/44612), [Consulta: 2 de enero de 2013].

<sup>414</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 35.

Consideramos que a través de cualquiera de estas propuestas jurídicas se pueden neutralizar los riesgos de corrupción, captura política e ineficiencia y con ello se promoverá la sustentabilidad del servicio, premisa esencial para la concreción del derecho humano al agua.<sup>415</sup>

Resulta clave que se realicen consultas populares para que los usuarios entiendan las razones de los cambios existentes en la normativa y en las políticas, y porque además seguramente puedan realizar contribuciones en ambas.<sup>416</sup>

La aplicación de cualquiera de estas modalidades se realizará más sencillamente en comunidades más pequeñas, por lo que pudiesen llegar a surgir algunas complicaciones para el caso de regiones tan extensas como las analizadas aquí (Buenos Aires, 17 partidos de la Provincia de Buenos Aires y Santa Fe).

En Argentina no contamos con muchos antecedentes legislativos vinculados con la lucha anticorrupción<sup>417</sup>, ni tampoco tantos precedentes jurisprudenciales ejemplares. Por lo tanto, la experiencia internacional podría servir de base para poder avanzar en este aspecto, ya que Argentina ha suscripto varios instrumentos sobre estas temáticas.

Podemos afirmar que sin lugar a dudas estas cuestiones no fueron tenidas en cuenta por parte de la normativa ni de las políticas públicas, implementadas por el Estado en relación con este servicio.

Lo que debería preverse es normativa y políticas públicas tendientes a lograr dos objetivos:

- La protección de los recursos hídricos y de su calidad.
- Asegurar la infraestructura y las inversiones necesarias para poder absorber adecuadamente las nuevas demandas de los usuarios.

---

<sup>415</sup> HANTKE-DOMAS; Michael; JOURAVLEV, Andrei; “Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento”, CEPAL, Santiago de Chile, 2011, p. 43.

<sup>416</sup> ROUSE, Michael; *Institutional Governance and Regulation of Water Services*, International Water Association (IWA), ISBN: 1843391341, Londres, Reino Unido, 2007, p. 94.

<sup>417</sup> La Ley 25.188 (Ética Pública) es la más conocida.

La principal falencia radica en el funcionamiento de los organismos de control del servicio del agua. A su vez, se destaca el funcionamiento fragmentado de los tres poderes del Estado, ya que dentro de los mismos poderes también existe la misma situación.

Coincidimos con Griselda Capaldo en que de esta forma existe una falta de voluntad política para implementar un trabajo en red, dejando un espacio proclive a escenarios de corrupción y fáciles como para cometer cualquier clase de incumplimiento legal.

<sup>418</sup>

Finalmente podemos destacar al igual que diversos autores que han realizado estudios científicos sobre este tema, que en donde se han podido detectar niveles más altos de corrupción es en los lugares donde los controles institucionales son más débiles. <sup>419</sup>

---

<sup>418</sup> CAPALDO, Griselda, "Gobernabilidad ambiental y eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable". *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Serie Sinergias Ambientales, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, 1º edición, ISBN 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 39.

<sup>419</sup> TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid, *Corruption, Public Investment and Growth*, *International Monetary Fund*, Fiscal Affairs Department, 1997, p. 21.

## BIBLIOGRAFÍA

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

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

BAER, Werner, MONTES-ROJAS, Gabriel; "From privatization to Re-nationalization: What went wrong with privatizations in Argentina?", *Oxford Development Studies*, Vol. 36, N° 3, ISBN: 1360-0818, Oxford, Inglaterra, 2008.

BALLESTERO, Maureen; BROWN, Ernesto; JOURALEV, Andrei; KUFFNER, Ulrich; ZEGARRA, Eduardo; "Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 90, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2005.

BARLOW Maude; CLARKE Tony, *Oro azul*, Editorial Paidós, Barcelona, España, 2004.

BAZTERRA, Marcela, *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Editorial Lexisnexis, Buenos Aires, 2008.

BECERRA, Carolina; ZAMBONI LEDESMA, Analía; "Corrupción de los funcionarios públicos en el marco de. ART. 265° del Código Penal Argentino", *Revista Derecho y Cambio Social* N° 23, Año VIII, La Molina, Lima, Perú, 2010-2011.

BEUCHOT, Mauricio, *Hermenéutica analógica y derecho*, 2008.

BIAGI, Marta; “La representación social del agua en las culturas urbanas en la Argentina”, *Gobernanza y manejo sustentable*, Editora: Griselda Capaldo, Editorial Mnemosyne, ISBN: 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011.

BIANCHI, Alberto, “La tarifa en los servicios públicos (Del Rate of Return al Price-Cap)”, *Revista Microjuris*, Cita: MJ-DOC-2438-AR, Buenos Aires, Argentina, 1999.

BISCAY, Pedro Martín, “Corrupción y criminalidad económica. Enfoques y problemas sociológicos para el Estado y la democracia”, *Revista de Ciencias Sociales Delito y Sociedad*, Revista N° 26, Buenos Aires, Argentina, 2008.

BONIOLO, Paula, “Las prácticas corruptas en la experiencia de las clases sociales”, *Memoria de las Cuartas Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani*, Buenos Aires, Argentina, 2007.

BOTTOM, Sarah; MERLINSKY, Gabriela; “Urban water conflicts in Buenos Aires, Argentina: Voices questioning the economic, social and environmental sustainability of the water and sewerage concession, Urban Water Conflicts”, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, Pages: 53-70, 2006.

BRUFAO CURIEL, Pedro; “Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España”, *Revista Viento Sur* N° 98, España, 2008.

BUDDS, Jessica; MCGRANAHAN, Gordon; “Are the debates on water privatization missing the point?. Experiences from Africa, Asia and Latin America”, *Environment and Urbanization*, Vol. 15, N° 2, SAGE, 2003.

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

BUTTERWORTH, John; DE LA HARPE, Jean, “Improving the Framework?. Institutional reform and corruption in the water sector”, *U4 Brief* N° 28, Anti-Corruption Resource Centre, 2009.

BUTTERWORTH, John; DE LA HARPE, Jean, "Not so petty: Corruption risks in payment and licensing systems for water", *U4 Brief* N° 26, Anti-Corruption Resource Centre, 2009.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2008.

CACERES, Verónica Lucía; "La problemática del acceso al agua y al saneamiento domiciliario ante la ausencia de redes. Circuitos mercantiles de acceso en el Partido de José C. Paz", *Memorias de las Cuartas Jornadas de la Asociación Argentino Uruguay de Economía Ecológica*, CD ROM ISBN: 978-987-22038-4-9, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2009.

CAFFERATTA, Néstor; *Introducción al Derecho Ambiental*, primera edición, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México, ISBN: 968-817-682-6, 2004.

CAPLAN, Ken; ANDERSON, Aileen; "Emerging trends in Public-Private Partnerships in the Water and Sanitation Sector"; *Abstract Volume World Water Week in Stockholm*, Stockholm International Water Institute (SIWI), Editora: Ingrid Stangberg, 21-27 de Agosto de 2011.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Center on Housing and Rights and Eviction (COHRE), *El acceso a agua segura en el área metropolitana de Buenos Aires. Una obligación impostergable*, Programa Servicios Públicos, Buenos Aires, 2009.

CHENE, Marie, *Good Practice in addressing corruption in water resource management projects*, U4 Expert Answer, Anti-Corruption Resource Centre, 2009.

CORIGLIANO, Eduardo; "Principios de criminología", *Revista Internauta de Práctica Jurídica*, agosto-diciembre de 2006.

COSGROVE, William; RIJSBERMAN, Frank, *World Water Vision. Making water everybody's business*, World Water Council, Earthscan Publications Ltd, London, ISBN: 1 85383 730 X, 2000.

DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid. 2002.

DONOSO, Guillermo; JOURAVLEV, Andrei; PEÑA, Humberto; ZEGARRA, Eduardo, "Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 80, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile, 2004.

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

ECHEBARRÍA, Koldo, *Corrupción: un análisis a través de indicadores de gobernabilidad*. [En línea] <http://econpapers.repec.org/paper/idbbrikps/5258.htm> Consulta: 26 de septiembre de 2012], 2007.

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

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

ESAIN, José, "El principio de progresividad en materia ambiental", [En línea] <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/26555-26557-1-PB.pdf>, [Consulta: 28 de agosto de 2012].

ESTEVE PARDO, José; *Derecho del Medio Ambiente*, segunda edición, Editorial Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., ISBN: 978-84-9768-567-2, Madrid, España, 2008.

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

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

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

FERNÁNDEZ, Diego; JOURAVLEV, Andrei; LENTINI, Emilio; YURQUINA, Ángel, “Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada; temas relevantes en servicios de agua y saneamiento”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 146, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ISBN: 978-92-1-323331-3, Santiago de Chile, 2009.

FERRO, Gustavo, LENTINI, Emilio, “Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 158, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

FLAX, Javier; *El soborno trasnacional como obstáculo para la democracia constitucional en Bien común en sociedades democráticas*, Ediciones del ICALA, Río Cuarto, Argentina, 2011.



FUCITO, Felipe, *Sociología del Derecho*, Segunda Edición actualizada, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2003.

GARCÍA MAYNÉS, Eduardo; “Misión y límites de la hermenéutica jurídica”, *Revista de Filosofía Diánoia*, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 8, Número 8, ISSN: 1870-4913, 1962.

GELLI, Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2001.

GLEICK, Peter, *The Human Right to Water*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 2007.

GLOBAL INTEGRITY; Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), *Guía del usuario para medir la corrupción*, primera edición, Oslo, Noruega, ISBN pendiente, 2008.

GONZÁLEZ DE ASÍS, María; O’LEARY, Donald; LJUNG, Per; BUTTERWORTH, John, *Improving Transparency, Integrity and Accountability in Water Supply and Sanitation. Action, Learning, Experiences*, The World Bank, Washington, United States of America, 2009.

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

HALL, David; LOBINA, Emanuele, “Pipe dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries”, *Public Services International Research Unit, World Development Movement*, Londres, Reino Unido, 2006.

HANTKE-DOMAS, Michael, “Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 446, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2001.

HANTKE-DOMAS, Michael; JOURAVLEV, Andrei; *Lineamientos de política pública para el sector de agua y saneamiento, Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 400, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2011.

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

HELLAND, Johan; “Utstein partner’s anti-corruption policies”, Utstein Anti-Corruption Research Centre, 2002.

HEPWORTH, Nicholas; LANKFORD, Bruce; CONWAY, Declan; “Signposting progress for water security: Diagnosing determinants of Regulatory performance and exploring the promise of Social Accountability Monitoring”, *Abstract Volume World Water Week in Stockholm*, Stockholm International Water Institute (SIWI), Editora: Ingrid Stangberg, 21-27 de Agosto de 2011.

HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juan, “Un nuevo derecho corporativo transnacional. El carácter feudal de los ordenamientos jurídicos globales”, *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Editorial Mnemosyne, Editora: Griselda Capaldo, ISBN: 978-987-1829-03-3, Buenos Aires, Argentina, 2011.

HOPE, Rob; ROUSE, Michael; FOSTER, Tim; “M-Water – A Transformative Model for Urban Water Services”, *Abstract Volume World Water Week in Stockholm*, Stockholm International Water Institute (SIWI), Editora: Ingrid Stangberg, 21-27 de Agosto de 2011.

HUNT, Constance Elizabeth, *Thirsty Planet. Strategies for Sustainable Water Management*, Zed Books, Londres, Reino Unido, 2007.

IUCN (International Union for Conservation of Nature), *RULE – Reforming water governance*, Gland, Suiza, ISBN: 978-2-8317-1027-3, 2009.

KLITGAARD, Robert, *Controlando la corrupción*, Fundación Hanns Seidel, Editorial Quipos SRL, 2° edición en castellano, Depósito Legal: 4-1-571-90, La Paz, Bolivia, 1992.

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

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

MALEM SEÑA, Jorge; *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa Editorial, ISBN: 84-7432-820-9; Barcelona, España, 2000.

MALEM SEÑA, Jorge; *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa Editorial, ISBN: 84-7432-556-0, Barcelona, España, 2002.

MANCISIDOR, Mikel; *El derecho humano al agua: situación y retos del futuro*, Editorial Icaria, Dirección de Cooperación al Desarrollo del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, ISBN: 9788498880205, 2008.

MARCHEGIANI, María Pía, *El acceso a la información pública ambiental como herramienta clave para medir el cumplimiento de las normas ambientales*, Informe Ambiental Anual 2012, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2012.

MARTÍNEZ, Adriana; MINAVERRY, Clara María, “El derecho humano universal de acceso al agua versus sus beneficios económicos”, *Medio Ambiente & Derecho, Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, N° 17, Grupo de Investigación “Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Régimen Jurídico de los Recursos Naturales”, ISSN 1576-3196, 2008.

MENIN, Federico Javier, CERDÁ Matías Christian, *Las privatizaciones en la Argentina de los '90. De Obras Sanitarias de la Nación a Aguas Argentinas S.A.:*

*¿Un Servicio Público al servicio del mercado?*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Economía Internacional, 2006.

MINAVERRY, Clara María, “El derecho de acceso al agua potable como derecho humano versus el mercado mundial, y su relación con algunos principios del derecho internacional”, *Dereito Internacional en debate*, Coordinador; Wagner Menezes, Ithala Editora, ISBN 978-85-61868-01-7, 2008.

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

MINAVERRY, Clara, “El sistema de control del servicio de agua en la Argentina. La experiencia de Buenos Aires y Santa Fe”, *Revista Científica Semestral de Ciencias Económicas Oikonomos*, Año 2, Vol. 2, pp. 144- 173, Universidad Nacional de La Rioja, ISSN 1853 – 5690, 2012.

MINAVERRY, Clara; “La valoración social del recurso del agua dulce, y su relación con la crisis mundial de abastecimiento”, *Revista Recursos Naturales y Ambiente* N° 55, Centro Agronómico Tropical de Investigación y enseñanza (CATIE), pp. 4-7, 2008.

MINAVERRY, Clara, “Pollution of the Puelche’s Aquifer in Argentina by Cesspits, and the Opportunity to Change This Reality”, *International Exhibition and Conference Waste Eco 2012* Volume, Ucrania, 28-31 de marzo de 2012.

MINAVERRY, Clara, MARTÍNEZ, Adriana, “Las recientes Resoluciones dictadas por las Naciones Unidas que declaran como derecho humano el acceso al agua potable”, *Sección Doctrina, Revista Microjuris*, Cita: MJ-DOC-4960-AR | MJD4960 6 25 de Octubre de 2010.

MINAVERRY, Clara; “The implementation of successful Social Programmes in the provision of water services in the City of Buenos Aires”, *Argentina, Workshop 8:*

Regulatory and Social Contexts for Institutional, performance, *Abstract Volume World Water Week in Stockholm*, Stockholm International Water Institute (SIWI), Editora: Ingrid Stangberg, 21-27 de Agosto de 2011.

MONDRAGÓN PÉREZ, Angélica Rocío; “¿Qué son los indicadores?”, *Revista de Información y análisis* N° 18, Cultura Estadística y Geográfica, 2002.

MUTUBERRÍA LAZARINI, Valeria; *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*, Tesis de Maestría en Economía Social, 2° edición (2005-2007), Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina, 2007.

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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2007.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Resolución dictada por la Asamblea General sobre derecho humano al agua y al saneamiento, 28 de Julio de 2010.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Resolución dictada por el Consejo de Derechos Humanos, 30 de Septiembre de 2010.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Guías para la calidad del agua potable*, Vol. 1, Primer Apéndice a la tercera edición, ISBN 92 4 154696 4, 2006.

PARDO, Mercedes; *La Evaluación del Impacto Social en las Evaluaciones de Impacto Ambiental*, [En línea]  
[http://www.uc3m.es/portal/page/portal/grupos\\_investigacion/sociologia\\_cambio\\_climatico/Pardo%20-%20La%20Evaluacion%20del%20Impacto%20Social%20en%20las%20Evaluaci.pdf](http://www.uc3m.es/portal/page/portal/grupos_investigacion/sociologia_cambio_climatico/Pardo%20-%20La%20Evaluacion%20del%20Impacto%20Social%20en%20las%20Evaluaci.pdf)  
, [Consulta: 20 de agosto de 2013], 1994.

PEGORARO, Juan, “La corrupción como cuestión social y como cuestión penal”, *Revista Delito y Sociedad*, Año 8, nro. 13, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1999.

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

QUEVEDO REYES, Yanisleidy, “Los indicadores Presión – Estado – Respuestas (PER) para la medición del desarrollo sostenible”, *Revista Geopolis*, 18/10/2007.

REY CARO, Ernesto, *Temas de derecho internacional ambiental*, Editorial Córdoba, Córdoba, Argentina, 1998.

RODRÍGUEZ, Diego, VAN DEN BERG, Caroline, MCMAHON, Amanda; *Investing in water infrastructure*, Banco Mundial, 2012.

RODRÍGUEZ PUERTO, Manuel Jesús; “Métodos de interpretación, hermenéutica y derecho natural”, *Revista Díkaion (Fundamentación Jurídica)*, Universidad de La Sabana, ISSN: 0120-8942, Año N° 24, Vol. N° 19, nro. 2, Colombia, 2010.

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

RUSSO, Eduardo; MOGUILLANES MENDÍA, Alicia, *La lengua del Derecho. Introducción a la hermenéutica jurídica*, Editorial Estudio, 2001.

SABSAY, Daniel, “Constitución y Ambiente en el Marco del Desarrollo Sustentable”, en *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, 2003.

SAUTU, Ruth, “Prácticas corruptas en las relaciones sociales. Una presencia cotidiana”, *Revista Encrucijadas*, N° 24, Universidad de Buenos Aires, 1993.

SAUTU, Ruth, *Catálogo de Prácticas Corruptas. Corrupción, confianza y democracia*, Buenos Aires: Lumière, 2004.

SEN, Amartya; *El papel de la ética empresarial en el mundo contemporáneo*, Red Iberoamericana de universidades por la Responsabilidad Social Empresarial, PNUD para América Latina, AECID, y Fondo España PNUD, 2010.

SOLANES, Miguel, “América Latina: sin regulación ni competencia?. Impactos sobre gobernabilidad del agua y sus servicios”, *Memoria del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

SOLANES, Miguel, *Common Regulatory Principles and Regulation of Water and Sanitation*, International Institute for Sustainable Development, [www.iisd.org](http://www.iisd.org), 2009.

SOLANES, Miguel, “Descentralización de servicios de agua, eficiencia y Acuerdos de protección a la inversión internacional”, *Memoria de la Conferencia Internacional sobre la gestión del agua en países federales y semejantes a los federales*, Expo Zaragoza, España, 2008.

SOLANES, Miguel, Jouravlev, Andrei, “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 101, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2005.

SOLANES MIGUEL; DELACÁMARA, Gonzalo, *Políticas, structure and regulation in water and sanitation services*, Instituto Madrileño de Estudios Avanzados (IMDEA), Fundación IMDEA Agua, Madrid, España, 2010.

STALGREN, Patrick, *Breaking corruption's grip on the water sector*, Stockholm Water Front N° 2, Stockholm International Water Institute (SIWI), 2006.

STALGREN, Patrick, "Corruption in the Water Sector, Consequences and Potential Reform", *Swedish Water House Report N° 22*, Stockholm International Water Institute (SIWI), 2006.

SUTHERLAND, Edwin, *El delito de cuello blanco*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, España, ISBN: 84-7731-332-6, 1999.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe global de la corrupción 2008, 2009, 2010, 2011*, disponibles en [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Informe global de la corrupción en el sector del agua*, 2008.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Informe de lucha contra la corrupción en el sector del agua, Métodos, herramientas y buenas prácticas*, 2011.

VALENZUELA FUENZALIDA, Rafael, *El Derecho Ambiental. Presente y Pasado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, ISBN: 978-956-10-1982-9, 2010.

VALLS, Claudia Florencia, "La evaluación de impacto ambiental", *Revista Electrónica de El Dial*, Buenos Aires, Argentina, 2003.

VALLS, Mario, *Presupuestos mínimos ambientales*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012.

VERGARA BLANCO, Alejandro (2005); "Las aguas como bien público (no estatal) y lo privado en el derecho chileno: evolución legislativa y su proyecto de reforma", en *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo II, Editorial Civitas, España.

WARNER, J, BUTTERWORTH, John, WEGERICH, K, MORA VALLEJO, A, MARTÍNEZ, G & GOUET, C. and VISSCHER, J, "Corruption risks in water licensing



with Case Studies from Chile and Kazakhstan”, *Swedish Water House Report*, N° 27, Stockholm International Water Institute (SIWI), 2009.

WATER INTEGRITY NETWORK (WIN); Transparency International (TI), *Integrity pacts in the water sector*, ISBN: 978-935711-48-7, 2010.

**Páginas Web consultadas:**

- Aguas Santafesinas S.A.: [www.aguassantafesinas.com.ar](http://www.aguassantafesinas.com.ar)
- Aguas y Saneamientos Argentinos S.A.: [www.aysa.com.ar](http://www.aysa.com.ar)
- International Water and Sanitation Centre: [www.irc.nl](http://www.irc.nl)
- Stockholm International Water Institute (SIWI): [www.siwi.org](http://www.siwi.org)
- Transparency International: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Water Integrity Network: [www.waterintegritynetwork.net](http://www.waterintegritynetwork.net)
- World Bank: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)