

ASPECTOS CRÍTICOS DE LA ADMINISTRACION DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN MENDOZA

Autoras: Mgter. Mirta Marre; Lic. Cristina Barbosa

Palabras clave: agua potable, gestión integrada de recursos, desarrollo institucional, política hídrica, administración pública hídrica, sociedad civil, gobernabilidad.

Esta investigación aborda el sistema de organización, comprendido por los componentes políticos, jurídicos, institucionales, administrativos y de la gestión, relativos a la prestación de los servicios de agua potable en la Provincia de Mendoza. La perspectiva teórica utilizada se toma de dos modernas corrientes: la gobernabilidad y la sustentabilidad del agua.

La prestación de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento y la protección de la calidad del agua en el ámbito de la provincia de Mendoza se encuentran reguladas por la Ley N° 6044 del año 1993, que crea un Ente Regulador y determina la conformación de los prestadores de los servicios. En cuanto al agua potable, “son operadores las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales, provinciales o municipales que realicen la prestación del servicio” (art. 27). La principal prestadora, después del proceso de privatización que concluyó en el año 1998 era Obras Sanitarias Mendoza S.A.; también se mantuvieron en esta condición tres municipios (Luján, Maipú y Tupungato) y alrededor de 170 Operadores Comunitarios.

Esta situación ha cambiado a partir de la intervención dispuesta por el Poder Ejecutivo por Decreto 1690/09 de la empresa OSM SA. A ello se sumaron otras decisiones políticas que determinaron: la rescisión del contrato de concesión, la re-estatización de la prestación del servicio y la creación de la Empresa Aguas y Saneamiento Mendoza (Aysam).

Es necesario aclarar que cuando se realizó este trabajo de investigación los servicios de agua potable y saneamiento estaban a cargo de la empresa privada OSM S.A. y por lo tanto los puntos analizados la tienen como actor principal. En cuanto al Ente Provincial del Agua y Saneamiento (EPAS) su estructura organizativa, así como sus competencias se mantienen bajo las condiciones expuestas en el estudio, es esperable que la decisión política de modificar la naturaleza jurídica de la Empresa prestadora obligará a adecuar, en cuanto sea necesario, lo relativo al ejercicio de las funciones reguladoras por parte del EPAS, de lo que no se puede dar cuenta aún porque está en un proceso de análisis y adecuación normativa para ser enviado para consideración de la H. Legislatura de la Provincia.

Marco teórico.

El concepto de gobernabilidad aplicado al agua se refiere a la capacidad social de movilizar energías en forma coherente para el desarrollo sustentable de los recursos hídricos e incluye la capacidad de diseño de políticas públicas que sean socialmente aceptadas, orientadas al desarrollo sustentable del recurso hídrico, y de hacer efectiva su implementación por los diferentes actores involucrados.” (Proyecto GWP SAMTAC de CEPAL). El mismo deviene en objeto de reflexión cuando se manifiestan sus

limitaciones. La conciencia creciente sobre temas como el uso insustentable de las aguas, su contaminación, su monopolización, y la inaccesibilidad a los servicios a ellas vinculados por parte de importantes sectores de la población, que en su conjunto se engloban en la noción de gobernabilidad, demuestran la preocupación por el tema (Solanes, Miguel; 1992).

En la provincia de Mendoza, las instituciones y/o organizaciones que se ocupan del agua tienen diferentes términos de referencia, agenda y razón de existir que no son totalmente compatibles. Hay un cierto nivel de duplicación entre estas organizaciones pero lo más grave es que hay importantes vacíos, ninguna de estas instituciones tiene capacidad de planificación, organización y desarrollo integrado de recursos hídricos.

Tampoco tienen la capacidad de integrar y combinar la planificación, el desarrollo y el uso de los recursos de agua dentro del desarrollo socioeconómico general de la provincia. Resulta necesario entonces realizar un esfuerzo es pos de la inserción integral de los recursos hídricos como un insumo económico de uso múltiple en la economía de la provincia (Solanes, Miguel; 1994)

El marco regulatorio de la prestación del Servicio de Provisión de Agua Potable en general fija las pautas a seguir en la materia y regula aspectos tales como: condiciones, calidad y alcance de la prestación del servicio; derechos y obligaciones de los prestadores y usuarios; funciones y atribuciones del ente regulador; fija las normas de calidad de agua potable; condiciones de admisibilidad y tratamiento; principios generales que deben regir el régimen tarifario y determinar las pautas a seguir para la revisión y modificación del sistema tarifario; sistema de medición de consumo o por cuotas fijas; sistema de pago de servicio; previsiones generales acerca del régimen de bienes; mecanismos de resolución de conflictos; lineamientos básicos del Reglamento de Usuarios. (Brunilda, Marta; 2000).

Mendoza cuenta con un sistema de administración de aguas dividido de acuerdo a los usos, lo que dificulta desde hace tiempo la integración y aprovechamiento conjunto del recurso. El consumo humano posee una asignación prioritaria por la Ley General de Aguas de 1884. En 1993 se sanciona la Ley 6044 de creación del “Ente Provincial de Agua Potable y Saneamiento” (EPAS), mediante la cual se fijaron los ámbitos de competencia del Ente Regulador. Hasta entonces la prestación del servicio de agua potable y saneamiento estaba mayoritariamente en manos del Estado Provincial a través de la Empresa Obras Sanitarias Mendoza Sociedad del Estado que en el mismo año se privatizó, lo que motivó, esencialmente, la creación del EPAS. Actualmente, como señalamos en el comienzo de este documento, la prestación del servicio ha vuelto a manos del Estado provincial en la figura de Aysam.

Uno de los problemas del actual régimen de agua potable es la interjurisdiccionalidad que debería existir en la base de la política hídrica que se implementa, adoptando medidas institucionales tales como: un Consejo interinstitucional que articule a los actores institucionales existentes (por ej. DGI, EPAS, Municipios, EPRE y Ministerio de Ambiente y Obras Públicas); la educación de los usuarios; regulaciones en cuanto al régimen de usos y derechos; control de la calidad del agua y el establecimiento de tarifas sobre la base de la equidad social, entre otros

En la realidad presente de Mendoza se advierte la inadecuación de regímenes legales y la multiplicidad de organizaciones que intervienen en la administración del agua, la presencia de regímenes legales especiales y las presiones de grupos de interés; todas cuestiones que hacen a la gobernabilidad y que se estima en un futuro no lejano la pondrán en peligro. El régimen de una cosa pública como el agua, tanto recurso como servicio público de provisión de agua potable, es problemático y precario, en el sentido de que las instituciones que lo regulan difícilmente se ajustan a la naturaleza del objeto que tratan. Además, las organizaciones de gestión del recurso no tienen en muchos casos ni capacidad de inventario ni de gestión, y las descentralizaciones sin análisis de recursos a nivel local agravan esta situación (Solanes, Miguel; 2002).

La gobernabilidad efectiva del agua depende en gran medida de la estructura institucional que poseen los organismos encargados de gestionar, administrar, fiscalizar y proteger dicho recurso. Es por esto, que se recomienda asignar las responsabilidades a un organismo o ministerio no usuario del servicio en cuestión y promover la no dependencia de estas instituciones del aparato estatal. Es decir que se sugiere conferir competencia sobre el tema a entes autónomos (independencia legal) y autárquicos (capacidad de autofinanciamiento).

Los objetivos propuestos para realizar este trabajo fueron, en primer lugar, analizar y sistematizar la estructura general del sistema político-institucional y de la administración del servicio de provisión de agua potable en la Provincia de Mendoza a fin de detectar sus aspectos críticos. También se siguió el propósito de detectar las necesidades de actualización en la legislación de aguas vigente - normas complementarias y legislación relativa a los servicios vinculados al agua potable- a fin de poder determinar si se cumplen las condiciones necesarias para garantizar la gobernabilidad y sustentabilidad que el desarrollo económico y el crecimiento poblacional requerirán en los próximos años y si las organizaciones que integran este sistema están articuladas en su accionar.

La metodología utilizada para alcanzar los objetivos propuestos se centró en el análisis y sistematización documental de fuentes bibliográficas, pliegos licitatorios, normas legales y administrativas y todo otro material relativo a la prestación de los servicios y su control -tales como identificación de documentos producidos por especialistas- y búsqueda de actores a fin de ampliar el horizonte de la indagación documental. Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes calificados.

También se utilizaron las técnicas propias del método cualitativo: Análisis documental, análisis de procesos administrativos y análisis de experiencias de funcionarios e informantes claves. Se efectuó la coordinación de la información parcial obtenida desde cada uno de los organismos del sector; la coordinación de la información proveniente de fuentes bibliográficas y documentos y la sistematización de la información obtenida de expertos y funcionarios. Finalizando con el análisis y contrastación de resultados parciales.

Aspectos críticos del Sistema para la prestación del servicio de agua potable

El desarrollo sustentable de los recursos hídricos requiere del diseño e implementación efectiva de políticas públicas socialmente aceptadas, respaldadas por todos los actores involucrados. El consenso existente en las políticas públicas que expresan la relación

entre el agua y la sociedad supone definir elementos claves para la administración: roles y funciones del sector público y privado en relación al agua, el equilibrio entre fines ambientales y productivos, los niveles y modalidades de descentralización o centralización de funciones; y gestión sectorial y gestión integrada.

Cuando se habla de calidad del servicio de agua potable se plantea que el problema está en la falta de legislación, cuando en realidad el problema es de carácter cultural. La legislación existe y es suficiente, pero no se cumple. En cuanto a las dificultades institucionales, también están influenciadas por la cultura, así, la Ley de creación del EPAS establece su competencia sobre toda la Provincia, lo que incluye a los Municipios que son prestadores de agua y que por una cuestión cultural y política se niegan a aceptar la autoridad del EPAS en la materia y sólo se vinculan con el Ente Regulador por razones económicas.

Las mayores dificultades que se presentan son institucionales, si bien la jerarquía del EPAS es similar a la del Departamento General de Irrigación, en cuanto a la autarquía, este último organismo se considera superior y único protagonista en la administración del recurso hídrico, teniendo incluso conflictos en temas como las aguas residuales y el reuso; asimismo dado que existen temas de competencias no bien delimitadas sobre preservación hídrica (entre ellas descarga de efluentes) que imponen una constante coordinación.

Institucionalmente los Entes Reguladores deben funcionar en forma independiente del Poder Ejecutivo, esta cláusula no se cumple desde el momento en que los Directores son designados vía Decreto, y removidos en cualquier momento sin expresión de causa. A lo que hay que sumar otro inconveniente que se presenta y afecta el funcionamiento del EPAS, como son los cambios de gobierno, es decir que está sujeto a los vaivenes de la política. Al ser presidido por un cuerpo colegiado, es difícil llegar a acuerdos, ya que los representantes actúan en su calidad de personas individuales, en lugar de hacerlo en función de su representación, ya sea del gobierno o de los partidos de la oposición, además interfieren en las tareas operativas, ya que se transforman en gerentes generando conflictos de competencia con el nivel operativo.

Se detectaron además otros problemas tales como: la falta de cumplimiento de las normas de control y fiscalización efectiva del servicio; de la capacidad para exigir la ampliación y modernización de la infraestructura y el mejoramiento de la cobertura en la totalidad del territorio. No se discutió el valor real de las tarifas y el impacto que produciría su incremento en la población, frente a las supuestas millonarias ganancias que las empresas habrían obtenido.

Los regímenes legales y regulatorios y la dinámica organizacional del EPAS son inadecuados. La debilidad institucional y la falta de ejercicio de poder de policía han generado y generan conflictos entre usuarios y operadores. Los primeros han erosionado la credibilidad institucional del EPAS como ente regulador y los segundos ven en el EPAS un mal socio que aporta más problemas que soluciones. A ello hay que agregar la falta de obras indispensables para modernizar el servicio y hacer frente a la demanda y necesidades crecientes de la población.

Complementariamente a la gobernabilidad hay que plantear la sostenibilidad del recurso, de manera de armonizar los aspectos sociales, económicos y ambientales a

mediano y largo plazo, superando el cortoplacismo que caracteriza a los argentinos. En efecto, a medida que la sociedad mendocina se hace más compleja y que los impactos ambientales sobre los recursos naturales son más profundos, comienza a aparecer con fuerza la necesidad de integrar distintos elementos de la gestión de las aguas que, de una forma más simple, son asumidos por la sociedad con graves limitaciones y en forma fragmentada. En ese sentido, una gestión de calidad debe incorporar la participación del usuario en la gestión y una evaluación del desempeño organizacional y, por otra, principios, objetivos y estrategias que le confieren a la sociedad un mayor grado de sintonía con el entorno.

En síntesis, el sistema de administración actual del agua potable presenta: una débil capacidad ejecutiva; ausencia de visión a largo plazo y de planes y proyectos consistentes, ausencia de programas eficaces de vigilancia y control, de indicadores y de instrumentos efectivos, precariedad económica y financiera, falta de aptitudes para fomentar la participación social y para estimular el desarrollo de capacidades en todos los niveles, etc. Por éstas razones es que el protagonismo e intervención del Estado son fundamentales para diseñar una política que contemple una gestión del recurso hídrico de un modo integral con la participación de todos los actores públicos competentes en un marco sistémico que garantice eficiencia en la prestación del servicio, preservación del recurso, su uso racional y que satisfaga las necesidades crecientes de la población, acompañados de un sistema de contralor exigente y al servicio de los usuarios.

Los actores del sector del agua potable, públicos y privados, como también los usuarios y sus organizaciones no han funcionado nunca de modo articulado y concertado. De allí los problemas y las falencias detectadas, la mayoría ya irreversibles, que obligan a repensar la totalidad del sistema de prestación del agua potable y saneamiento. La privatización del servicio llevó a la ausencia estatal, esta derivó en la falta total de previsión y la cantidad de falencias que se han señalado. Por ello luego de un exhaustivo análisis que involucró la participación del sector académico y científico, de las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos, se tomó la decisión de volver el servicio a manos de la Provincia como estrategia más viable para recuperar, en el marco del desarrollo sustentable, el cumplimiento efectivo del paradigma del “derecho humano al agua”

La propuesta que se realiza en este trabajo afirma que es necesario fortalecer al Estado y superar la perspectiva cortoplacista para planificar la provisión de los servicios esenciales en relación con las demandas reales de una sociedad que ha cambiado su estructura, ha crecido y conformado un área metropolitana de modo espontáneo y más bien orientada por el mercado. Frente a esta realidad, el EPAS deberá cumplir con las funciones propias de un Ente regulador que nunca cumplió de modo eficiente. Esas funciones, cabe recordar, son reglamentarias, ejecutivas y jurisdiccionales. Debe entonces dictar las normas y actualizarlas, controlar a los prestadores y a la población – educando y concientizando sobre la importancia de cuidar el agua- y finalmente dirimir conflictos y aplicar las sanciones que correspondan.

A modo de sugerencias, en el marco de un sistema que se está reestructurando, se recomiendan entre otros aspectos los siguientes:

- Identificar y formular una política pública en materia de agua potable que represente los intereses de todos los sectores. A nivel político definir los

mecanismos para orientar la gestión del agua potable dentro de una gestión integral del recurso

- Buscar equidad institucional y democratización del sistema como elementos esenciales de la política hídrica, en todos los usos del recurso, entendiendo como tal “la posibilidad de que todos los usuarios puedan expresar sus opiniones y tomar parte en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, es imprescindible el funcionamiento regular de los Comités Asesores del Ente Regulador previstos por la Legislación.
- Formalizar y suscribir los Contratos de Concesión con los pequeños operadores comunitarios y Municipios que prestan el Servicio y que hasta el presente funcionan de manera informal.
- Implementar instancias de control que permitan verificar las acciones de los Operadores y la información suministrada a los usuarios.
- Incorporar modernas tecnologías de informatización y de administración al Ente Regulador (EPAS) para mejorar la gestión, aumentar la eficiencia interna y mejorar los canales de comunicación con Organismos vinculados y, especialmente, con los usuarios.
- Difundir ampliamente el Reglamento del Usuario para que sea accesible a la población, independientemente de los recursos de que disponga, debido a que en él están especificados sus derechos y obligaciones.