

Sistema Integrado Provincial de Desarrollo, Regulación y Control de Servicios de Agua y Saneamiento

Proyecto de Ley

FUNDAMENTOS

En todas las sociedades del mundo, desde las primeras agregaciones humanas, conforme sus organizaciones han ido atravesándose épocas y situaciones, y según los momentos históricos a escala humana y valoraciones propias de cada organización en las distintas sociedades, los seres humanos siempre hemos ido trazando lineamientos para la consecución de propósitos preestablecidos, a título individual, familiar, comunitario y escalas de agregación creciente. Cuando ello involucra estas escalas de acción, sencillamente se está haciendo o promoviendo una determinada política.

A nivel de un Estado las acciones políticas necesarias a la apropiada y sostenible gestión de recursos de un territorio, además de un claro y territorialmente apropiado sistema de normas jurídicas y actos administrativos, en la actualidad requieren del desarrollo, modernización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones que las apliquen llevándolas a la práctica, y que concreten con solvencia los fines para los cuales se establecen. Va de suyo que el establecimiento y consolidación de aquellos lineamientos para la consecución de propósitos preestablecidos es la piedra angular para el desarrollo y sostenimiento de las políticas sectoriales que atienden los diversos y complejos aspectos de la realidad de un Municipio, de una Provincia, una Nación o sus regiones.

Una política sectorial es un conjunto de principios y reglas básicas, principios de organización y procedimientos fundamentales establecidos por el Gobierno con el propósito de optimizar la aplicación y controlar el buen uso y aprovechamiento de sus recursos, con la finalidad de contribuir al desarrollo integral de un cierto territorio o un determinado sector o jurisdicción. El rol de tal política es allí fijar objetivos generales, materializables a través de sucesivas metas específicas; estableciéndose para ello prioridades, plazos y pautas de ordenamiento jurídico-legal, institucional, económico-financiero y administrativo, necesarias para alcanzar aquellos fines.

Es condición básica para el éxito que aquellos principios, reglas y procedimientos sean acordes a la realidad geográfica, social y económico-financiera de la misma sociedad. Esta es una premisa clave ya ninguna política es necesariamente buena, adecuada o correcta por ser expresada en abstracto u obedecer acríticamente a reglas universales, o seguir a pies juntillas las

emergentes de otros contextos, en tanto no refiera y ni responda a realidades territoriales concretas, propias, específicas.

Por otra parte, toda política debe ser lo suficientemente dinámica y flexible, de modo que permita su reformulación cuando el conjunto de necesidades o condiciones objetivas se modifique. Por ende sus estrategias y tácticas deben adaptarse a las potencialidades y condiciones de borde institucionales, materiales, a la idiosincrasia, cultura y tradiciones de los pueblos, así como también al ambiente físico del territorio donde se implementa; conjugando circunstancias socioeconómicas y ambientales.

Es decir que la elaboración e instrumentación de aquellos principios y reglas que en parte definen una política sectorial, por cierto necesariamente deben considerar los condicionamientos que imponen las leyes físico-naturales, las condiciones socioeconómicas y ambientales del medio, etc.; y deben reflejar la cuestión que vertebran y articulan; esto es: *los propios principios de política no deberían entenderse ni ser aplicados compulsiva ni aisladamente sino fundados e intrínsecamente articulados.*

Las precedentes reflexiones resultan centrales a una política sectorial estratégica, como lo es precisamente, la sanitaria; y de modo especial en atención a una política sectorial clave de la misma, cual es la del universo del agua y saneamiento: su desarrollo, regulación y controles como servicio público que es. Corresponde al Gobierno Provincial la definición de las políticas sanitarias en su jurisdicción, a través de directrices oficiales que ordenen prioridades y parámetros de actuación en el plano de su desarrollo, calidad, regulación y control, como respuesta a diversos aspectos, tales como la situación sanitaria territorial y necesidades de salud, los recursos disponibles y otras necesidades propias de las distintas regiones en la provincia.

En este orden es fundamental que actualmente existan en la provincia obras y proyectos de extensión de la cobertura de servicios de agua y saneamiento. Los mismos debieran ser mantenidos y fortalecidos, al tiempo que se les armonice con el desarrollo de un esquema provincial integral de regulación y control específicos, acorde a las distintas necesidades y particularidades del territorio provincial. Se inscribe en ello el presente proyecto, con el que se persigue dotar para las generaciones contemporáneas y llegar hacia las futuras un marco normativo dinámico que constituya un sistema integrado y dinámico de desarrollo, regulación y control de los servicios públicos de agua y saneamiento en territorio de la provincia del Chaco.

En este punto abrevamos en parte en la doctrina española que, entre otros aspectos, señala a la *titularidad pública sobre la actividad, la responsabilidad de la administración sobre el servicio, la exigencia de previa concesión o título habilitante para entrar y permanecer en el sector, la temporalidad de los mismos, la obligación de suministro; los poderes internos de dirección, vigilancia y control*

del servicio a favor de la administración, la continuidad y regularidad en la prestación, la existencia de un régimen de tarifas o precios públicos¹; entre las notas como notas fundamentales del régimen jurídico del servicio público.

El proyecto se propone fortalecer capacidades para el desarrollo de los servicios sanitarios y a la organización, articulación interinstitucional y establecimiento de reglas generales para las prestaciones, regulación y vigilancia de los mismos, cualquiera fuere la personería jurídica de sus prestatarias y el medio, modalidad y magnitud del servicio. Su significación, tipología y alcances, los actores intervinientes, obligaciones y derechos, los atributos de calidad y regímenes prestacionales, económico, contravencional y de diferendos se van interrelacionando en su articulado y anexos, constituyendo el todo integrado de la Ley cuya sanción se promueve.

En materia de calidad exigible para el agua, el proyecto parte del reconocimiento que la Provincia del Chaco ha hecho respecto de la Ley Nacional N° 18.284 aprobatoria del Código Alimentario Argentino-CAA, en su adhesión mediante Ley provincial N° 3.214. Este Código propicia pautas referenciales de calidad del agua en tanto alimento al mismo tiempo que reconoce que la autoridad provincial puede adoptar valores distintos toda vez que la naturaleza del suelo y agua de la región y restricciones materiales lo ameriten.

Es inteligente dicho planteo toda vez que las recomendaciones periódicas que la Organización Mundial de la Salud (OMS) hace en las conocidas como “Guías para la calidad de agua potable” tienen su alcance, precisamente en su misma denominación: son orientaciones o recomendaciones científicas conducentes al paulatino desarrollo de prácticas en beneficio de la salud; proporcionan valoraciones no imperativas que -en ejercicio de la jurisdiccionalidad soberana de los Estados- las autoridades correspondientes pueden utilizar como referencia para sus reglamentos y normas, en el marco de planes de agua y saneamiento adecuados a la situación de los contextos regionales o territoriales. Así lo asume el CAA cuando inteligentemente estipula que la autoridad competente “podrá admitir valores distintos si la composición normal del agua de la zona y la imposibilidad de aplicar tecnologías de corrección lo hicieren necesario” (CAA, Capítulo XII, Arts. 982 y 983 in fine): la elaboración e instrumentación de normas de calidad y control del aguas claramente debe reconocer condiciones y horizontes -entre lo tolerable o aceptable y lo aconsejable o ideal- propios de las características naturales de la región, la realidad sanitaria territorial y su dinámica temporal impuesta por otras realidades de fondo, preexistentes o emergentes; entre ellas el crecimiento poblacional y su continua y creciente necesidad de cobertura de agua y saneamiento, la situación

¹ Ariño, Gaspar. “Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público”, págs. 317/348. Ed Marcial Pons, Madrid, España. 1993

socio-económica y sanitaria de la población, sus capacidades financieras y las de los servicios, entre otras.

En el mismo sentido, que compartimos, se expresa incluso el Gobierno Nacional en documentos, que informan al criterio de que la definición del límite aceptable de los parámetros de calidad del agua de bebida debe reconocer *“diferentes factores que dependen del contexto nacional, regional y local. El límite máximo a cumplir resultará de armonizar condiciones adecuadas en dichos ámbitos, adaptándolo a las circunstancias ambientales, sociales, económicas y culturales existentes, así como el establecimiento de prioridades”*.²

Es entonces propicio y oportuno que el presente proyecto de Ley estableciendo un Sistema Integrado Provincial de Desarrollo, Regulación y Control de Servicios de Agua y Saneamiento incluya un anexo que regule la calidad y pautas de control del agua para consumo humano, materializando en sus disposiciones las necesarias actualizaciones y adecuaciones territoriales dinámicas de las recomendaciones y pautas de la OMS y del CAA; a la vez que amplía el espectro de parámetros a reglar y controlar, a partir de los acelerados avances en la aplicación y en el conocimiento de sustancias orgánicas e inorgánicas y agentes microbiológicos que pueden impactar en nuestras aguas, y por ende en la mayor complejidad y costos de su tratamiento. Las normas provinciales de calidad y control del agua para consumo humano, incluidas como anexo del proyecto de Ley cuya aprobación se promueve, son concordantes con el Código Alimentario Argentino; del que sin embargo y fundamentalmente, constituyen en la Provincia una instancia superadora en orden a: contenido de más parámetros, gradualidad de aplicación y aplicabilidad misma en el territorio provincial, recogiendo además a preocupación sanitaria asociada al uso intenso de productos fitodominarios en proximidades de cuerpos de agua utilizados como fuentes para el abastecimiento de agua, e incorporando parámetros no contemplados por la reglamentación sectorial vigente.

Con similares criterios y razonamiento, el Sistema que se propicia, aborda también de regulación y pautas de control referenciales respecto de la calidad admisible de efluentes cloacales, según prevé el proyecto en anexo pertinente.

Emerge entonces necesaria y oportuna la sanción del instrumento legal propuesto, que consagra actualizados y modernos principios de desarrollo, regulatorios y de contralor de los servicios públicos de agua y saneamiento en la provincia del Chaco. En ello el legislador define la materia que se regula, le estructura y sistematiza en un régimen normativo en sí mismo de fondo, completo, acabado; y cuya aplicación concreta relativa a materias parciales,

² Comunicaciones oficiales de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación al Consejo Hídrico Federal-COHIFE: NO-2019-52957780-APN-DNAPS#MI y NO-2019-52991758-APN-SIPH#MI.-

operativas, reglamentarias en modos, tiempos y otras circunstancias recae en la autoridad de aplicación.

Ésta actuará según un estándar claramente *inteligible*³, que el legislador establece en la misma Ley; es clara política legislativa, de lógica explícita o implícita, pero siempre discernible, que guía y actúa como mandato imperativo para el órgano delegado. Por otra parte, tal estrategia es vía de acción razonable por la cual realmente se posibilite en el territorio provincial la aplicabilidad de reglas y pautas de desarrollo, regulación y control, conforme a condiciones objetivas que responden a situaciones sanitarias propias de la Provincia.

Es reconocible la complejidad de la materia encarada y la necesidad de explicitar de forma preclusiva y clara ante la sociedad un marco normativo provincial que atienda al desarrollo, regulación y control de los servicios públicos de agua y saneamiento, en un cuerpo integrado para propender a un salto de calidad institucional en el sector sanitario, que a su vez responda con realismo a las expectativas de la sociedad en la materia.

Las estrategias integradas e integrales de desarrollo sanitario involucran, en el plano sanitario, el establecimiento e implementación sostenida de un complejo conjunto de acciones y medidas regulatorias y de control: en los cuerpos de captación de agua, en la colección y de disposición final de efluentes, en los procesos de tratamiento en ambos casos, en los sistemas de conducción y/o de distribución; e incluso en lo concerniente al régimen económico de los servicios como parte del ordenamiento normativo provincial.

En relación a este aspecto, los sistemas tarifarios de los servicios de agua y saneamiento constituyen la pauta, reglas y escalas de las que se derivan derechos y obligaciones de los sujetos físicos y jurídicos: constituyen derecho objetivo, son normas que tienen sentido en tanto y en cuanto se integran como un elemento cambiante, y actualizable, en el conjunto del ordenamiento regulador; y en los que por ende debe tener injerencia y ejercer potestades en sus procesos de evaluación, aprobación y actualizaciones la autoridad de aplicación de la Ley que se promueve como norma fundamental del sector sanitario en la provincia del Chaco.

El texto que conforman el articulado y sus anexos incorpora las ventajas del tribunal administrativo, e importa en parte una convergencia entre el clásico modelo francés, inspirador de la entidad autárquica y el posterior modelo estadounidense de las agencias independientes. La opción por los tribunales administrativos constituye una importante alternativa estructural para posibilitar soluciones reales y más cercanas en el tiempo al creciente grado y complejidad de conflictos sociales que, naturalmente, no pueden ser respondidos por la

³ Bianchi Alberto B "La delegación legislativa. Teoría de los reglamentos delegados en la Administración Pública", págs. 77/80. Ed Ábaco, Buenos Aires, Argentina. 1990

administración pública tradicional ni por la actividad jurisdiccional judicial, cuyas estructuras y procedimientos no están pensadas para tan altos y complejos índices de conflictividades en la sociedad contemporánea.

La aprobación de esta modalidad del derecho público, que tiene las consiguientes limitaciones de jerarquía constitucional, dará lugar a modos concretos de responder pragmáticamente a premiosos reclamos de los hechos que componen nuestra realidad, de creciente vastedad y complejidad en los tiempos modernos. Precisamente la unión de la *“potestad de ejecutar la Ley con la de resolver las controversias que su ejecución suscita”*⁴, y la versatilidad instrumental -programas concretos mediante- posibilitan ambas la concreta aplicación dinámica de las normas, proyectos y acciones en consideración, dentro de criterios, pautas y rangos explicitados en los capítulos pertinentes.

Ello no es una cuestión menor, toda vez que el proyecto tiene en cuenta que los derechos de cuarta generación tienden a posibilitar el acceso universal a formas más avanzadas, abarcativas. concretas, flexibles y dinámicas de ciudadanía y civilidad, de libertad y de calidad de vida. Señala Marienoff, citando a otros autores, que *“la doctrina, en general, reconoce los siguientes caracteres de servicio público: continuidad, regularidad, uniformidad y generalidad”*.⁵

Bajo otro punto de vista, para la adecuada gestión del agua y saneamiento, y de la regulación y control de los servicios, los marcos normativo e institucional y las herramientas de gestión son tres distintas dimensiones siempre interrelacionadas.

De ellas la “dimensión normativa” reconoce la conveniencia de reunir sus vinculaciones mutuas en un sistema que integre la regulación y control de los servicios conforme se propone en el presente proyecto, la calidad del agua para consumo y la de los efluentes generados por la sociedad; sin desmedro de normas y actos administrativos concordantes emanados de autoridades provinciales, en conjunto con normas municipales consecuentes.

Asimismo, en virtud de reconocer que de hecho ninguna persona física o jurídica de derecho privado o público es por sí *depositaria de la sabiduría última* ni goza del *monopolio de la especialización valorativa*, la “dimensión institucional” del presente proyecto de Ley refiere a la integración e interacción entre la autoridad de aplicación, un comité técnico de revisión y actualización, múltiples aunque específicas entidades vinculadas que el proyecto identifica, e

⁴ Gustavino Elías P. “Tratado de la “jurisdicción” administrativa y su revisión judicial” T I, N° 145, Pags 161/62. Ed. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires; Bs. As, Argentina. 1987

⁵ Marienoff. Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”, T II, N° 311/12 y 314 a 318, Págs 62/68. 3ra Ed, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina. 1988.

incluso un consejo de usuarios en el marco de la Ley n° 24.240, art 55, y su modificatoria Ley n° 26.361.

El fortalecimiento de capacidades institucionales que se persigue, se verá en todo caso beneficiado de la mayor especialización, proactividad y capacidad de gestión posibles de sus agentes; autonomía institucional-funcional; e independencia del órgano respecto de las prestatarias de agua y saneamiento.

Estamos dejando atrás antiguos, contraproducentes y perimidos conceptos según los cuales la autoridad de aplicación del servicio era o podía ser quien lo suministraba.

Por otra parte, la dimensión reconocida como “herramientas de gestión” remite a los planes, programas y proyectos generales y específicos propios del todo y cada parte del Sistema Provincial Integrado que se promueve.

Al respecto el proyecto prevé que las atribuciones y funciones de su autoridad de aplicación sean ejercidas sobre cimientos de cooperación en la relación recíproca entre el destinatario del servicio público (usuarios) el regulado controlado (prestatarias) y el que regula y controla (autoridad de aplicación); articulando ésta su accionar con el normal funcionamiento de los distintos tipos y diversidad de prestadores; de modo tal que, en lo pertinente, no se obstruya indebidamente la gestión de los prestadores ni su elección de los medios que consideren más adecuados para cumplir con sus obligaciones de conformidad a la Ley, normas concordantes y actos que en su consecuencia se establezcan.

En definitiva el proyecto corporiza y evidencia la interrelación de las dimensiones clave enunciadas supra, para el desarrollo y adecuada gestión de los servicios de agua y saneamiento, su regulación y controles en la Provincia: marco normativo, contexto institucional y herramientas de gestión.

En orden a ello el presente proyecto brinda un marco institucional apropiado para las distintas prestatarias de servicios públicos de agua y saneamiento en el territorio provincial, respecto al ordenamiento de planes y metas de gestión por resultados, exigibles por organismos de financiamiento internacional para el desarrollo de proyectos y obras, cual es el caso del Banco Mundial, entre otros.

Desde otra perspectiva, es a todas luces notorio que la profundidad, alcances y complejidades de todas estas materias y la escala de trabajo para el desarrollo del proyecto planteó desde el inicio un abordaje multidisciplinario y sistémico que excede al marco de una autoridad hídrica o sanitaria en particular, involucrando un fluido mecanismo de coordinación entre distintos organismos del Estado Provincial y del sector del conocimiento universitario. El proceso de trabajo ha partido de la recopilación, revisión y verificaciones de normativas, decretos, manuales, instructivos, reglamentos y otros antecedentes provinciales,

nacionales e internacionales relacionados al tema; de los que se han adaptado algunas pautas y recomendaciones normativas, técnicas y procedimentales pertinentes; así como también se actualizaron criterios y ajustaron parámetros y controles aplicables al territorio provincial.

Es así que el proyecto presentado resulta de un pormenorizado trabajo interinstitucional e interdisciplinario; habiéndose contado para ello con el apoyo del Consejo Federal de Inversiones, y consultas con profesionales del Consejo Hídrico Federal, y funcionarios vinculados a la Asociación Federal de Entes de Regulación de Agua y Saneamiento y al Consejo Federal de Entidades Sanitarias. A estos mismos efectos la estrategia de intervención se ha munido de distintas y valiosas discusiones orientadas según el objeto con agentes del ámbito público provincial (Administración Provincial del Agua, Dirección de Bromatología Provincial, Subsecretaría de Ambiente, Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial entre ellos), al igual que revisiones y aportes sustanciales de los mismos y de otros profesionales y técnicos de la actividad privada con experiencia en la materia.

Asimismo, componentes del presente proyecto se han visto fundamentalmente beneficiados a partir del trabajo conjunto en alianza con el sector del conocimiento, materializado en la activa y desinteresada colaboración de profesionales del ámbito universitario local: Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional del Chaco Austral, Universidad Tecnológica Nacional, Universidad de la Cuenca del Plata y Universidad Gastón Dachary.

En orden a lo expuesto, las estipulaciones del instrumento que se proyecta deberán ser aplicadas por toda persona física y/o jurídica del derecho público o privado, que tenga o adquiera responsabilidad de brindar por cualquier medio servicios de agua y saneamiento en El Chaco; sin perjuicio de lo cual el temperamento de la norma es válido en general tanto para responsables de servicios, como para quienes les regulan y controlan, e incluso, en lo inherente, para usuarios y autoridades responsables de facilitar medios para su aplicación.

Finalmente, el proyecto que se propicia considera la materia específica en el marco de las características generales socio-económicas y sanitarias de la población, de las capacidades tecnológicas, legislativas y económico-financieras, las características de los servicios en general, y otras particularidades territoriales y jurisdiccionales propias de la provincia del Chaco.

Por estos y otros fundamentos que podrán ser ampliados en el recinto, el presente proyecto de Ley aprobando el Sistema Integrado Provincial de Desarrollo, Regulación y Control de Servicios de Agua y Saneamiento” amerita el acompañamiento de la Honorable Cámara de Diputados.-

(De forma)

.....