

BUENOS AIRES,

SEÑOR MINISTRO:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, a efectos de remitirle un detalle de las auditorías practicadas en el ámbito de esta Auditoría General de la Nación (AGN) con relación al control de las empresas adjudicatarias de los servicios públicos como resultado del proceso de privatización. De esta manera damos respuesta a su requerimiento, efectuado por nota ME y P 21/03, sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones asumidas por las concesionarias, como así también de las funciones de control a cargo de los Entes Reguladores.

Tal como fue acordado oportunamente, estamos enviando progresivamente los informes relacionados a las distintas áreas incluidas en su solicitud. La presente entrega, se refiere a los informes realizados por la Gerencia de Entes Reguladores y Privatizaciones de esta AGN, con relación a la concesión del servicio de agua y saneamiento –en el área metropolitana Buenos Aires– a la empresa Aguas Argentina S.A. y a las tareas de control ejercidas sobre la misma por el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).

Como en los anteriores envíos se acompaña, en primer lugar, un índice que enumera el conjunto de los catorce trabajos seleccionados, seguido por una introducción en la cual se describe el contenido del informe y su metodología.

Adjunto también un resumen de las auditorías practicadas por el Departamento de Control de Gestión Ambiental de la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales de esta AGN. Contiene los informes elaborados desde 1999 a la fecha, relacionados con la calidad del agua librada al servicio y el cumplimiento de las metas cuantitativas de agua potable y cloacas, y la gestión del ETOSS sobre los controles de los efluentes cloacales e industriales en el área regulada.

Este material procura constituir un elemento útil en la labor de evaluación y renegociación que está llevando a cabo el Poder Ejecutivo Nacional, aportando parámetros válidos para medir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato para la presente Concesión.

Algunos análisis sobre el proceso de privatizaciones plantean que la salida de la Convertibilidad –y la consecuente crisis financiera– fue el fundamento principal de los incumplimientos contractuales verificados. Sin embargo, un reciente informe de la

AGN (Res. AGN 7/04, en forma coincidente con lo que había sido señalado en el informe aprobado por la Res. AGN 41/02) demuestra que –a pesar de la flexibilización de las obligaciones contractuales introducidas en la renegociación de 1997 - algunos incumplimientos de esta concesión no son recientes y se han reiterado desde ejercicios anteriores. (Pudimos comprobar una situación similar en nuestras notas sobre Concesiones Viales, Correos y Transporte Automotor y Aeropuertos, que oportunamente le hicimos llegar.)

En el *Anexo* a esta carta, el Cuadro I detalla los incumplimientos detectados por la Gerencia de Calidad de Servicio del ETOSS, al octavo año de la concesión –2001– y sus reincidencias respecto de ejercicios anteriores.

En la preparación de este material, se adoptó la siguiente metodología: 1) transcripción de la parte sustantiva de las auditorías seleccionadas; 2) reseña del objeto, de las conclusiones, comentarios y observaciones de auditoría de los principales informes aprobados por el Colegio de Auditores desde 1993 a la fecha.

TEMAS AUDITADOS

Medio Ambiente

La empresa Obras Sanitarias de la Nación estuvo a cargo del servicio de aguas y cloacas hasta que en 1993 fue concesionada a Aguas Argentinas S.A. Por entonces, además, se creó el ETOSS para controlar el cumplimiento del Contrato de Concesión.

Según el informe aprobado por la Res. AGN 185/03, Aguas Argentinas S.A. transporta por la red cloacal efluentes generados por 5.744.000 habitantes, de ese total sólo reciben tratamiento final los producidos por 696.000 habitantes, es decir un 12% del total. El resto es hoy vertido al Río de la Plata a la altura de Berazategui sin haber recibido el tratamiento adecuado para obtener los niveles de calidad que establece el propio Marco Regulatorio. No solo no se tratan los efluentes cloacales, sino que tampoco se han construido las obras de conducción correspondientes (el emisario de la margen izquierda del Riachuelo y el emisario Capital), que permitirían enviar los efluentes a una distancia del Río de la Plata donde se facilitara la dilución, evitando así la contaminación de sus costas.

El Contrato de Concesión originario estableció la obligación para el Concesionario de tratar los efluentes cloacales mediante tratamiento primario al quinto año de la concesión (año 1998) y con tratamiento secundario para el año 2005. La autoridad de aplicación del Contrato de Concesión, renegó a través del Decreto N°1167/97 las

obligaciones del Concesionario, postergando las metas de construcción de las plantas de tratamiento.

Si bien el marco regulatorio dotaba al Ente de control de las facultades necesarias para sancionar al Concesionario por incumplimientos en las metas de la Concesión, éstas se vieron en principio diluidas debido a las sucesivas intervenciones del poder concedente a través de la autoridad de aplicación del contrato y de la autoridad ambiental nacional, que modificaron sustancialmente el conjunto de las normas y obligaciones del Concesionario, en relación a metas, inversiones y plazos de cumplimiento de las mismas (Res. AGN 185/03).

Por otra parte, la gerencia de Medio Ambiente detectó (Res. AGN 41/02) áreas críticas en los partidos de Morón, La Matanza, Tres de Febrero, Tigre, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown y Esteban Echeverría por la presencia de elevadas concentraciones de nitratos y coliformes totales en agua de pozo.

A su vez el Concesionario no cumplió con el compromiso de presentar información detallada sobre los trabajos ejecutados:

- a) Sobre los niveles de desincrustación a que se sometió a las cañerías
- b) Sobre la profundidad de la desincrustación a que se sometió a las cañerías, limpieza parcial, total, etc.
- c) Sobre el estado en que queda la cañería una vez sometida a la desincrustación, espesor inicial y final, estado de corrosión interna y externa, estudios metalográficos del material, sección útil, conocimiento de su capacidad estructural, etc. (Res. AGN 41/02).

Reclamos de Usuarios

La atención a los usuarios y la respuesta y seguimiento de sus reclamos son otros temas analizados por los informes en los que se observa tanto a la empresa como al órgano regulador. Los informes constatan falta de información del Concesionario al ETOSS, que de esta manera incurre en incumplimiento de su obligación de “atender debidamente los reclamos de los usuarios relacionados con la prestación o facturación de los servicios (art.45, inc. 5 del Reglamento del Usuario). Asimismo, la información que el Concesionario remite al Ente Regulador es escasa y en ocasiones confusa debido, entre otras razones, a la diversidad de criterios respecto de los medios elegidos para transmitirla

Frente a estas irregularidades, la ausencia de medidas y la excesiva demora en la aplicación de penalidades demuestran que el ETOSS incumple su obligación de realizar

“un eficaz control y verificación de la Concesión y de los servicios que el Concesionario preste a los usuarios” (art. 14, Decr. 999/92) (Res. AGN 43/02).

En el sistema informático del ETOSS existían graves deficiencias, como por ejemplo la carencia de criterios uniformes para el registro de la información y respecto del ingreso de modificaciones en el estado de los trámites de reclamos. Sólo un 10% de los operadores dejaban asentadas sus iniciales o códigos cuando ingresaban en el sistema; los reclamos urgentes no eran tipificados como tales (Res. AGN 82/01).

Las planillas de seguimiento de reclamos no proporcionan información fidedigna, toda vez que los datos asentados difieren de los registrados en las carátulas de reclamo o resultan incompletos. Esto provoca demoras en el rastreo de datos cuando se necesita interrelacionar información (Res. AGN 82/01).

El sistema de recepción de reclamos se interrumpe con frecuencia (Res. AGN 82/01), no existe un criterio uniforme para el ordenamiento y archivo de la documentación respaldatoria, la documentación soporte de los reclamos no se encuentra debidamente foliada (Res. AGN 82/01).

Todos estos incumplimientos se han registrado a lo largo de las distintas auditorías que ha realizado la AGN. La muestra analizada en el informe aprobado por la Res. AGN 140/95 (correspondiente al primer trimestre de 1991 y a enero y febrero de 1994), ya hacía explícito que el Ente no cumplía con la normativa vigente y que el circuito de reclamos era ineficiente.

Inversiones

Respecto de la obligación del Concesionario de realizar inversiones –año 1999– los controles efectuados por el ETOSS fueron ineficientes. El Concesionario suministró información extemporánea e insuficiente, lo cual dificultó la tarea de control. Las medidas implementadas por el Ente Regulador para corregir la gestión del concesionario resultaron ineficaces. Es evidente que el sistema de control actual no permite encarar acciones correctivas cuando se detectan desvíos en la ejecución de las inversiones (Res. AGN 245/01).

Esta evaluación ha sido ratificada por el informe aprobado por la Res. AGN 7/04, en el mismo se señala: “El sistema de control aplicado por el Ente Regulador no permite reaccionar rápidamente para corregir las deficiencias que se presentan dentro del proceso(...)El sistema establecido por el Contrato de Concesión y el Marco Regulatorio insta un control ex –post sobre el desempeño del Concesionario, a través del Informe Anual. Esta situación conlleva a la omisión, por parte del Ente, de medidas correctivas que permitan subsanar o regularizar en tiempo y forma los incumplimientos, que han sido

verificados en ejercicios anteriores y reiterados en el informe Anual y de Niveles de Servicio correspondiente al octavo año y que reflejan el deterioro de la calidad de servicio prestado por el concesionario a los usuarios”.

Régimen Sancionatorio

En el informes aprobado por la Res. AGN 7/04 se señala que: el Régimen Sancionatorio –flexibilizado por las modificaciones introducidas por la Res. SRNyDS N° 601/99 en el Capítulo 13 del Contrato de Concesión– prevé multas máximas a veces poco significativas con relación al incumplimiento de la obligación contractual (cfr. *Anexo* a esta carta, Cuadro II).

A título de ejemplo puede señalarse, que en el año 2001 la concesionaria no invirtió los \$2.500.000 que debía destinar a la Planta Sudeste de tratamiento de efluentes; por este incumplimiento se le aplicó una multa de \$8.739,57; es decir, el 0,35% de lo comprometido (Res. AGN 7/04).

Calidad

El Ente actuó con demoras y de manera poco efectiva. La falta de sistematización de sus tareas le impidió ejercer debidamente sus funciones. Tampoco fue adecuado el accionar de la empresa, que presentó en forma tardía la información (Res. AGN 18/97).

En fecha reciente, han sido nuevamente verificados retrasos en la presentación y evaluación de la información (Res. AGN 7/04). El informe Anual del ejercicio 2001 (8° año de la concesión) comenzó a ser presentado por el Concesionario el 1° de marzo de 2002 y en agosto de 2003 no se lo había sancionado por los incumplimientos de ese ejercicio. Esta dilación se debe a que el Concesionario remite la información al Ente en forma parcializada e incompleta, lo cual se traduce en nuevos análisis y requerimientos de las áreas sustantivas involucradas. Así, en el ejercicio siguiente no es posible sancionar las deficiencias detectadas, que en algunos casos devienen en incumplimientos.

Presión del Agua en el Área de la Concesión

El Numeral 4.5 del Contrato de Concesión establece que “el suministro de agua potable debe realizarse manteniendo una presión disponible de diez (10) metros de columna de agua (m.c.a.)”.

El 73,33 % de las 2460 mallas (unidad hidráulica formada por un lazo cerrado de cañerías maestras) que componen el área regulada registraban una presión de conexión

de agua inferior a los 10 m.c.a. previstos en el C.C. y en la Resolución N° 86/96. El 66,95 % de las mallas registran por su parte valores de presión de conexión en zona celeste (con presión entre 7 m.c.a. y 10 m.c.a.). Diversos distritos sin embargo registran una proporción mucho mayor a este promedio: pueden citarse por ejemplo Morón (99,24 %), Almirante Brown (90,82 %), Vicente López (89,66 %), Matanza Norte (86,75 %) y Tres de Febrero (86,17 %).

La proporción de las 2460 mallas que registran presiones en zonas verde y roja (una presión de conexión inferior a los 7 m.c.a.) alcanzaba en promedio el 6,38 %. Este problema sin embargo es mucho más grave en Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda y Lanús donde una proporción muy alta de mallas exhibe una presión muy baja, inferior (7 m.c.a.): 31,77 % , 23,29 % , 14,63 % y 13,67 respectivamente. (Res. AGN 7/04).

Cortes no Programados

Si bien el Concesionario cumplió con la meta de continuidad de abastecimiento de agua potable establecida en la Matriz de Cumplimiento Anual de Metas para el octavo año, se ha verificado un incremento progresivo en los cortes imprevistos en el séptimo, octavo y noveno año de la Concesión (cfr. el *Anexo* a esta carta, Cuadro III).

A pesar del elevado porcentaje de cortes en el servicio, el Ente no determinó sanciones en el Informe Anual del octavo año. La disminución de los cortes programados reflejada en el Cuadro III (cfr. *Anexo*) no debe interpretarse como una mejora, dado que se relaciona directamente con la ausencia de tareas de mantenimiento, renovación, rehabilitación y/o de otra índole, necesarias para la correcta prestación del servicio, según lo define el punto 4.7.3.1 de Contrato de Concesión.

A su vez, el excesivo aumento en los cortes no programados evidencia también el deterioro de las redes de agua potable en el área regulada (Res. AGN 7/04).

Tarifas

Se encuentra en proceso de aprobación el informe que se sustancia bajo la Actuación AGN 388/02, cuyo objeto es “Verificar los procedimientos aplicados por el ETOSS, *relacionados con el ajuste y la aprobación de tarifas abonadas por los usuarios* del servicio público de captación, potabilización, transporte, distribución y comercialización de agua potable, y de colección, tratamiento, disposición y comercialización de desagües cloacales, incluyendo aquellos efluentes industriales que el régimen vigente permita que se viertan al sistema cloacal” (el destacado es nuestro).

La AGN había señalado oportunamente la actitud reticente del Concesionario para cumplir con las normas dictadas por el Ente y brindar información conforme lo exigen el Marco Regulatorio y el Contrato de Concesión. Esto contribuyó a que el Ente no pudiera controlar en tiempo y forma (Res. AGN 51/98).

CONCLUSIÓN

Al auditar la concesión del servicio de agua y saneamiento a la empresa Aguas Argentinas S.A., la Auditoría General de la Nación ha podido comprobar reiterados incumplimientos de la empresa con relación a las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión – se informa que se encuentra en proceso de aprobación el informe que se sustancia bajo la Actuación AGN 380/02 “Aguas Argentinas S.A., Cumplimiento de Obligaciones Contractuales”-. Los incumplimientos no son recientes y se han materializado aun cuando la renegociación del año 1997 –aprobada por el Decreto 1167/97– implicó un debilitamiento de las obligaciones a cargo del Concesionario (Res. AGN 254/01, 41/02 y 7/04).

La actividad del ETOSS, por su parte, no ha contribuido a corregir esta actitud de la empresa. Los controles –cuando existieron– no han sido eficaces. En algunos casos, por su aplicación tardía, lo que impidió que se introdujeran medidas correctivas; en otros, como consecuencia de un plexo normativo voluminoso y disperso, difícil de comprender y que obstaculiza los esfuerzos para hacerlo efectivo (Res. AGN 42/02, 185/03 y 7/04).

En ocasiones, las decisiones adoptadas por la autoridad de aplicación menguaron el control desarrollado por el Estado sobre la concesión. Un claro ejemplo de ello es el rol desempeñado por la Ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable en la renegociación de 1997.

Señor Ministro, lo expuesto constituye una breve referencia de los hallazgos más significativos y a la vez más recurrentes que surgen en la compilación de los informes que se adjunta.

Saludo al señor Ministro con mi mayor consideración.

AL SEÑOR MINISTRO
DE ECONOMIA Y PRODUCCION DE LA NACION
Licenciado D.Roberto LAVAGNA
S./D.

ANEXO

Cuadro I. Incumplimientos detectados por la Gerencia de Calidad de Servicio del ETOSS al octavo año

TEMA	INCUMPLIMIENTOS AL 8° AÑO (2001)
Concentración límite de nitratos en agua de red.	Por 6° período consecutivo.
Incumplimiento del límite de cromo en agua de red.	Sólo en el 8° año.
Incremento de pozos en servicio con contenido de arsénico.	Por 4° período consecutivo.
Deficiencias por bacterias coliformes en agua de red.	Sólo en el 8° año.
Frecuencia de control de parámetros orgánicos e inorgánicos en agua subterránea.	Sólo en el 8° año.
Presiones disponibles del servicio de agua en las conexiones domiciliarias, inferiores a 10 m.c.a.	Por 5° período consecutivo.
No prestar servicio de provisión de agua en áreas de expansión, con presiones de al menos 10 m.c.a.	Por 3 ^{er} período consecutivo.
No presentación de los planos de isopresión.	Por 3 ^{er} período consecutivo.
No aislar las fuentes alternativas de agua.	Por 7° período consecutivo.
No cumplir con el cegado de los desagués alternativos.	Por 7° período consecutivo.
No efectuar identificación de conexiones clandestinas o irregulares de pluviales.	Por 7° período consecutivo.
Tendencia negativa de la calidad de los parámetros de volcamiento en Planta Sudoeste.	Por 2° período consecutivo.
Estar en el límite de demanda de cloro en el efluente tratado (Planta Norte).	Por 3 ^{er} período consecutivo.
No realizar los controles con la frecuencia establecida en el Marco Regulatorio (Radio Antiguo).	Por 2° período consecutivo.
No informar sobre la calidad de los espiches afluentes para determinar la calidad del vertido.	Por 2° período consecutivo.
No denunciar todos los casos de infracciones de calidad de volcamiento industrial a colectora.	Por 2° período consecutivo.
No cumplir con la solicitud de actualización completa y detallada del total de riesgos detectados, realizada en el Informe del 7° año.	Sólo en el 8° año.

Fuente: Res. AGN 7/04

Cuadro II.
Multas máximas con relación al incumplimiento de la obligación contractual

Nro.	Meta	Inversión 2001	% Avan. Compr.	% Avan. Alcanz.	% de Cumpl.	% de Incump.	Monto de Incumpl.	Monto Máximo Penaliz.	% Pen. incum invers
1.a	Producción de Agua	14.347.000	24,14	21,97	91,01	8,99	1.289.684,76	13.896,06	1,08
2	Exp. Agua AASA	21.609.700	7,54	0,40	5,31	94,69	20.463.296,82	314.223,68	1,54
4.c	Redes Cloacales	6.162.100	19,15	15,06	78,64	21,36	1.316.082,98	7.176,92	0,55
6	Exp. Desag.cloacal Prop.	37.928.800	19,65	2,55	12,98	87,02	33.006.741,98	1.730.942	5,24
10.b	CMI 2 - 3 Tramo + Emisario	14.624.000	11,50	0,00	0,00	100,00	14.624.000,00	296.764,7	2,03
10.e	Planta Sudoeste	2.500.000	40,00	0,00	0,00	100,00	2.500.000,00	8.739,57	0,35
11.b	Conexiones cloaca RR	1.891.800	17,03	14,27	83,79	16,21	306.598,24	498,30	0,16

Fuente: Res. AGN 7/04

Cuadro III.
Evolución de los Cortes de Servicio (entre el 7° y el 9° año)

TIPO DE CORTE	7° AÑO	8° AÑO	% 7° y 8° año	9° AÑO	% 8° y 9° año	% 9° y 7° año
PROGRAMADO	449	375	-16,48	354	-5,6	-21,16
NO PROGRAMADO	668	983	47,16	2426	146,80	263,17
TOTAL	1117	1358	21,58	2780	104,71	148,88

Fuente: Res. AGN 7/04