

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

DOCTORADO EN CIENCIAS JURIDICAS

TESIS

**DEUDA EXTERNA, AJUSTE PRESUPUESTARIO Y DERECHO AL
DESARROLLO:**

**LA VULNERACIÓN DEL DERECHO AL AGUA EN BARRIOS
POPULARES DE LA ARGENTINA**

Tutor

Dr. Franco Fiumara

Presentada por

Manuel Esteban Luaces

AÑO ACADÉMICO 2024

Indice

I. Resumen.....	5
1. PRIMERA PARTE:.....	7
Reestructuración de deuda soberana.....	7
y derecho al desarrollo.....	7
II. Introducción.....	7
1. Definiciones	9
2. Objetivos	13
3. Hipótesis	15
4. Metodología.....	15
III. Situación Actual de la Deuda Soberana internacional.....	19
IV. Reestructuración de deuda y derechos humanos: marco normativo internacional	23
V. El abordaje de los Organismos Internacionales al problema de la reestructuración de deuda soberana.....	23
1. Abordaje de la Organización de las Naciones Unidas.....	24
2. Abordaje de la Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo en relación con la reestructuración de deudas soberanas.	60
3. El abordaje del Club de París al problema de reestructuración de deuda externa.	66
4. El abordaje del FMI al problema de la reestructuración de deuda soberana.	69
5. Marco de Sostenibilidad de la Deuda.	80
VI. El Derecho Internacional al Desarrollo	84
1. El Derecho al Desarrollo.....	84
2. La Agenda 2030: los Objetivos de Desarrollo Sostenible	85
VII. El Derecho Humano Al Agua Potable y Al Saneamiento	90
1. Abordaje de la ONU: Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos y Objetivo de Desarrollo Sostenible Ods 6.....	93
2. El Derecho al Agua en el PIDESC y el Comité DESC	97
3. La relación entre el Derecho al Agua y otros Derechos Humanos.....	108
4. El financiamiento del derecho humano de acceso al agua.....	120
VIII. Conclusión De La Primera Parte	133
2. SEGUNDA PARTE:	135
deuda soberana, derecho al desarrollo.....	135

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

y acceso al agua potable en Argentina.....	135
I. La deuda argentina con el FMI	135
II. El informe de la Experta Independiente de la ONU sobre la situación de la deuda soberana en Argentina.....	148
III. El Ajuste económico y sus consecuencias sobre el Derecho al desarrollo y el acceso al agua potable	151
1. Derecho humano de acceso al agua potable al saneamiento desde el enfoque jurídico argentino.....	152
2. Contexto social argentino en relación con el derecho al agua.	156
IV. El derecho al agua potable y al saneamiento en el área de concesión de AYSA	159
1. Informe anual del periodo 2022 realizado por el Ente Regulador de Agua y Saneamiento a través de su gerencia de benchmarking.....	167
2. La situación operativa y financiera de AYSA	186
3. La situación de AYSA desde el 10 diciembre del 2023 hasta la actualidad.	192
4. El ajuste fiscal y la reducción de las partidas presupuestarias destinadas a políticas de acceso al agua potable y al saneamiento.	193
5. Situación del Plan Director de Barrios Populares de AYSA.	199
6. Financiamiento del Plan Director de Barrios Populares de AYSA	202
7. Situación de los programas sociales “Mi baño” y “Mi pieza”.....	209
V. Tratamiento jurídico de la tensión entre los derechos humanos y la escasez de recursos presupuestarios: doctrina judicial argentina frente al derecho comparado.	213
VI. Conclusión de la segunda parte del trabajo.	231
VII. CONCLUSION FINAL.....	234

Dedicatoria.

A mis padres por sembrarme inquietudes que solo encuentran respuesta en la lectura y en la contemplación.

A mi abuela que pudo amarme con la luz que le quedaba y a la transmutación alquímica que sigue perfeccionando nuestro vínculo, trabajando sobre dos planos que terminarán de encontrarse donde todo es energía.

A Valeria y Emilia, que describen la belleza, el amor y la fortuna que encontré en mi camino.

Agradecimientos.

A la Universidad Pública de la Matanza, que vuelve tangible el anhelo de la movilidad social ascendente en Argentina y confirma con su obra que los derechos no son abstracciones, sino conquistas que deben defenderse. Agradezco a todos los Profesores y especialmente a mi Director de tesis por su compromiso docente.

RESUMEN

En la primera parte de este trabajo se aborda el marco normativo internacional respecto de los procesos de reestructuración de las deudas soberanas, el derecho al desarrollo y el derecho de acceso al agua potable y al saneamiento. Investigaré el abordaje que realizan los principales organismos internacionales respecto de los procesos de reestructuración de deuda y qué instrumentos y herramientas jurídicas se utilizan en la actualidad en estos procesos, de forma tal que se pueda garantizar presupuestariamente la real vigencia de derechos humanos esenciales. Asimismo, me referiré a los compromisos asumidos por la comunidad internacional respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que persiguen garantizar el derecho al desarrollo de los Estados. Específicamente, abordaré el Objetivo de acceso al agua potable y al saneamiento y a su reconocimiento como un derecho humano autónomo.

En la segunda parte, analizaré la deuda soberana argentina a partir del Acuerdo *Stand By* firmado con el FMI en el año 2018, el programa de ajuste económico y sus efectos sobre el derecho al desarrollo. Específicamente analizaré cómo esta situación incide sobre las políticas públicas de acceso al agua potable y al saneamiento en favor de sectores populares. Analizaré tres casos concretos: la concesión de la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos (en adelante “**AYSA**”), y las políticas públicas del Estado nacional argentino “Plan Federal Mi baño” y el “Programa Mi pieza”.

Palabras clave

Crisis de deuda – Reestructuración -Organismos Internacionales – Argentina – Finanzas Publicas – Derechos Humanos –Agua –Aysa – Políticas publicas

PRIMERA PARTE:

1. REESTRUCTURACIÓN DE DEUDA SOBERANA Y DERECHO AL DESARROLLO

“Después de una globalización mal administrada, después de la pandemia y de las guerras, nos encontramos frente a una crisis de deudas que afectan principalmente a los países del sur del mundo, generando miseria y angustia, y despojando a millones de personas de la posibilidad de un futuro digno. En consecuencia, ningún gobierno puede exigir moralmente a su pueblo que sufra privaciones incompatibles con la dignidad humana”¹

Papa Francisco, 5 de junio de 2024

I. INTRODUCCIÓN

Un alto nivel de endeudamiento y la insostenibilidad de la deuda lleva a que países en vías de desarrollo y de ingresos medios deban destinar más recursos al pago del servicio de la deuda que a garantizar derechos humanos fundamentales. Esta situación se agravó en los últimos años como efecto de la pandemia mundial de COVID-19 y las necesidades presupuestarias subsiguientes.

¹ VATICANO (2024), “Discurso del Santo Padre Francisco a los participantes en el encuentro abordando la crisis de deuda en el sur global”, 5 de junio del 2024, disponible en: www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2024/june/documents/20240605-incontro-pas.html

La carga de la deuda soberana de los Estados *vis a vis* los derechos humanos de la población es un problema para el desarrollo de los Estados que podría tener una respuesta jurídica: la regulación de los procedimientos de reestructuración de deuda soberana en protección de los derechos humanos. Esta situación no ha sido ajena a los organismos internacionales y los expertos en la materia, quienes han ofrecido distintas visiones y enfoques al problema de reestructuración de deuda soberana. Al respecto, en esta tesis se investigaron principalmente aquellas visiones de sostenibilidad de la deuda soberana que contemplan no solo la sostenibilidad financiera de la deuda, sino también la sostenibilidad en términos de las posibilidades del Estado de cumplir con su rol de garante de los derechos humanos.

Este interés de la comunidad internacional por encontrar respuestas al problema de la reestructuración de deuda soberana se ve acompañado por la creciente preocupación de los organismos internacionales respecto del derecho de las naciones y sus individuos a lograr un desarrollo sostenible. En este sentido, el derecho al desarrollo alcanzó un hito en su evolución en 2015, cuando los Estados acordaron la Agenda 2030 que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que principalmente plantean la necesidad de comprometerse con el fin de la pobreza y el hambre y garantizar el derecho al desarrollo de las naciones. Entre los elementos del derecho al desarrollo, se incluyen la necesidad de un alivio de la carga de la deuda sobre los Estados en vías de desarrollo, y la necesidad de que las poblaciones tengan acceso al agua potable y saneamiento, como presupuesto fundamental de supervivencia y de una vida digna.

La República Argentina atraviesa durante los últimos años, situaciones críticas respecto de la sostenibilidad de su deuda soberana. Actualmente, el programa de ajuste económico en el marco del Acuerdo *Stand By* firmado con el FMI, presenta consecuencias

sobre el derecho al desarrollo y, más puntualmente, el derecho humano al acceso al agua potable y a sistemas de saneamiento seguros.

1. Definiciones

a) Deuda soberana o pública

Se entiende por *deuda soberana* o *deuda pública* a la totalidad de la deuda contraída por un Estado con otros países, organizaciones financieras internacionales o particulares. La deuda puede ser contraída por los diferentes estamentos de gobierno del Estado.²

b) Deuda externa

La deuda externa es la suma de las deudas que tiene un país con entidades extranjeras. Se compone de deuda pública (la contraída por el Estado) y deuda privada (la contraída por empresas y particulares).³ En este trabajo sólo se considerará como objeto de análisis la deuda pública o soberana.

c) Deuda soberana sostenible

² BANCO MUNDIAL (2020), Glosario de términos anexo a las Estadísticas Internacionales de Deuda 2020, pp.s 172-174, disponible en: <https://databank.worldbank.org/data/download/site-content/ids2020-backmatter.pdf>

³ *Ibíd.*

Se considera que la deuda pública de un país es sostenible si el gobierno puede hacer frente a todas sus obligaciones de pago actuales y futuras sin necesidad de una ayuda financiera excepcional o de entrar en mora.⁴

A los efectos de catalogarla de esa manera, existen una serie de pautas. Se encuentra aceptado que una deuda soberana es sostenible cuanto “*la entidad soberana, aplicando medidas razonables, puede atender el servicio de la deuda hasta el punto en que la relación entre la deuda y el PNB llega a estabilizarse o reducirse*”.⁵ Por el contrario, una deuda soberana es insostenible cuando “*dado un conjunto realista y previsible de medidas y circunstancias, la relación entre la deuda y el PIB (o, en algunos casos, entre la deuda y las exportaciones) aumenta sin límites*.”⁶

Sobre este particular, el Fondo Monetario Internacional (en adelante “FMI”) identificó factores que pueden complicar el problema de la sostenibilidad de la deuda, entre ellos, la diversificación de las fuentes de financiamiento, es decir, cuando el financiamiento proviene tanto de préstamos bancarios como de emisión de bonos soberanos.⁷ Se trata de un factor relevante que, como se explicará, influye no solo en la sostenibilidad de la deuda sino también en la forma en que se desenvuelven los procesos de reestructuración que posteriormente podría tener lugar.

⁴ DALIA HAKURA (2020), *What Is Debt Sustainability?*, septiembre 2020, disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics>

⁵ ANNE O. KRUEGER (2002), *El mecanismo de reestructuración de la deuda soberana: Un año después*, Fondo Monetario Internacional, 12 de noviembre de 2002, disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp111202>

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*

d) Reestructuración de la deuda

En cuanto a que es lo que se entiende por proceso de reestructuración de deuda, el Banco Mundial lo define de la siguiente forma: “*las reestructuraciones de deuda son revisiones de las obligaciones de deuda acordadas entre acreedores y deudores. Dichos acuerdos cambian el monto y el plazo de los pagos futuros del capital e intereses*”.⁸ Es decir que, se trata de procesos mediante los cuales una obligación de deuda preexistente es modificada en alguno de sus elementos (plazo y/o monto de capital e intereses).

El motivo principal por el cual un Estado decide iniciar un proceso de reestructuración de su deuda soberana es la falta de posibilidad de cumplimiento con dichos compromisos. La agencia de calificación de riesgo STANDARD & POOR’S define este evento como un *default*, el cual consiste en la falta de cumplimiento de los pagos de capital o intereses en la fecha de su vencimiento (o dentro del correspondiente plazo de gracia), según lo establecido en las condiciones originales de la emisión de deuda.⁹

Los procesos de reestructuración surgen entonces como una forma ordenada de solucionar el problema resultante de la imposibilidad de pago de deuda soberana por parte de un Estado deudor.

⁸ BANCO MUNDIAL (2020), *Glosario de términos anexo a las Estadísticas Internacionales de Deuda 2020*, p. 171, disponible en: <https://databank.worldbank.org/data/download/site-content/ids2020-backmatter.pdf> (traducción libre en español).

⁹ STANDARD & POOR’S, Definiciones, disponible en: https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/article/-/view/sourceId/504352

En cuanto a sus objetivos, la reestructuración de la deuda soberana procura (i) preservar el funcionamiento del Estado en cesación de pago, (ii) preservar el sistema financiero internacional, y (iii) proteger equitativamente los intereses de los acreedores.¹⁰

e) **Derechos humanos**

Son los derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición.¹¹

f) **Agua potable**

Se trata del tipo de agua que es apta y segura para el consumo de los humanos tanto para beberla, como para preparar los alimentos, su higiene y otros fines domésticos. Es un recurso indispensable para la supervivencia del ser humano. Para ser potable, el agua debe ser limpia, insípida, inodora, incolora y libre de contaminantes, aunque debe contener sustancias disueltas que son beneficiosas para el organismo.¹² En este sentido, la ONU sostiene que el agua es el elemento fundamental para “*el desarrollo socioeconómico, la energía, la producción de alimentos, los ecosistemas y para la supervivencia de los seres humanos.*”¹³ En el presente trabajo se utiliza alternativamente el término “agua segura para consumo humano” para referir al agua potable.

¹⁰ CASO CIADI No. ARB/07/5, 4 de agosto de 2011, párrafo 29, disponible en: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4086.pdf>

¹¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *¿Que son los derechos humanos?*, disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights>

¹² FUNDACIÓN AQUAE, *Características del agua potable y cómo se obtiene*, disponible en: <https://www.fundacionaquae.org/wiki/caracteristicas-agua-potable/>, 15 de diciembre de 2021.

¹³ ONU, *Desafíos Globales, Agua*, disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/water>

g) **Sistema de saneamiento**

Al igual que el agua, el saneamiento es un elemento fundamental del desarrollo sostenible e influye significativamente en la salud y el bienestar de las personas. Al respecto, el saneamiento es “*un proceso de varios pasos, en el cual las excretas humanas y las aguas residuales son gestionadas desde el punto de generación hasta el punto de uso o disposición final.*”¹⁴ La bibliografía refiere a los sistemas de saneamiento también como redes de saneamiento, redes de alcantarillado, redes cloacales o redes de drenaje.¹⁵

2. Objetivos

Este trabajo persigue los siguientes objetivos:

a) **Objetivos generales:**

- Analizar las características de los procesos de reestructuración de deudas soberanas desde la perspectiva de los derechos humanos.
- Conocer las características del abordaje de los principales organismos internacionales en los procesos de renegociación de deudas con Estados.
- Indagar sobre las características jurídicas del marco normativo vigente que aborda los procesos de reestructuración de deudas soberanas, estableciendo su alcance operativo y sus limitaciones.

¹⁴ INSTITUTO FEDERAL SUIZO PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA ACUÁTICA (EAWAG), *Compendio de sistemas y tecnologías de saneamiento*, Segunda edición revisada, disponible en: https://www.eawag.ch/fileadmin/Domain1/Abteilungen/sandec/schwerpunkte/sesp/CLUES/Compendium_Spanish_pdfs/compendio_sp.pdf

¹⁵ *Ibid.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

- Determinar cuál es el contenido del derecho al desarrollo, basándome en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030.
- Conocer el contenido y alcance del derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento y su tratamiento jurídico en normas internacionales y argentinas.

b) **Objetivos específicos:**

- Investigar cual es la situación de deuda externa de la República Argentina (en adelante “Argentina”) en la actualidad, centrándome en su deuda con el FMI.
- Analizar la incidencia del endeudamiento soberano, una vez renegociado por las partes involucradas, en la estructura presupuestaria estatal destinada a políticas públicas que tienen como objetivo garantizar derechos humanos.
- Analizar cómo se relaciona la restricción presupuestaria, en el contexto de endeudamiento referido, con las políticas públicas de acceso al agua potable y al saneamiento en favor de sectores populares. Ese análisis se centrará en la situación del área de concesión de la empresa AYSA, así como también de otros programas sociales del Estado argentino vinculados al derecho al agua, a saber, los programas “Plan Federal Sanitario mi baño”¹⁶ y “Programa mi pieza”¹⁷.

¹⁶ El “Plan Federal Mi baño” consiste en garantizar el acceso a servicios de saneamiento e higiene, mediante el otorgamiento de subsidios. Ver, Ministerio de Desarrollo Social, “Plan Federal mi baño”, disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/informacionsocialestrategica/politicas-de-desarrollo-comunitario-y-acompanamiento-2>

¹⁷ El programa “Mi pieza” consiste en una asistencia económica para refacciones y mejoras en viviendas de Barrios Populares. Ver, Ministerio de Economía, Integración Socio Urbana, “Mi Pieza”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/mi-pieza>

- Proponer la creación de un marco jurídico y un organismo especializado, que opere con transparencia y previsibilidad en los procesos de reestructuración de deuda soberanas y que tenga como objetivos fundamentales: garantizar la sostenibilidad financiera de los países de medianos ingresos, que derive en presupuestos públicos que puedan garantizar la real vigencia de los derechos humanos esenciales, como el derecho humano al agua.

3. Hipótesis

La falta de un marco normativo vinculante para los procesos de reestructuración de deudas soberanas es un problema que afecta no solo la sostenibilidad de las finanzas públicas, sino que también, presenta un peligro para el derecho al desarrollo de las naciones y de los individuos. En ausencia de un marco normativo, los programas de ajuste fiscal recaen sobre políticas públicas destinadas al desarrollo y al acceso a derechos humanos esenciales. En particular, los programas de ajuste fiscal tienen como consecuencia una restricción sobre el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento en barrios populares de Argentina.

4. Metodología

En este trabajo adopto un diseño bibliográfico-documental-estadístico. Respecto de la fase documental se ha recurrido alternativamente a la utilización de diferentes fuentes de datos primarios y secundarios. Para abordar los objetivos generales y específicos de la tesis descriptos *supra*.

En relación a la metodología utilizada, la decisión tuvo basamento en el clásico texto de Umberto Eco¹⁸, en los estudios sobre la materia de Ana Kunz y Nancy Cardinaux¹⁹, en el contenido del curso sobre taller de tesis que forma parte de la curricula del Doctorado en Ciencias Jurídicas en la Universidad Nacional de la Matanza y además en el análisis de numerosos planes de investigación, proyectos de tesis y tesis doctorales.

La metodología utilizada será cualitativa²⁰, aunque en algunas partes del desarrollo del trabajo recurriré al análisis cuantitativo.

En este sentido, esta tesis utilizará estadísticas en todas aquellas variables objeto de estudio susceptibles de ser verificadas, acreditándose el control empírico de las generalizaciones.

Las estadísticas cumplirán la función de lograr el acceso a datos “duros” contenidos en el objeto de estudio. Esto facilitará luego, la posibilidad de realizar un juicio axiológico de los objetos comparados, para de esta forma buscar superar: la intuición, opinión, creencia o prejuicio que pudieran influir en la hipótesis de trabajo o en la conclusión a la cual se arribe.

Las comparaciones, serán de utilidad, ya que se basan en una cantidad de datos que acreditan las notas de suficiencia y autenticidad necesarias para una

¹⁸ ECO UMBERTO, (1997), Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura, Barcelona, Gedisa.

¹⁹ KUNZ ANA Y CARNAUX NANCY, (2015), *Investigar Derecho*, Buenos Aires, Eudeba.

²⁰ SAUTU, RUTH; BONIOLO, PAULA; DALLE, PABLO; ELBERT, RODOLFO, (2005), *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>

tesis de doctorado. Además, la secuencia temporal de recolección en la toma de datos permitirá realizar un relevamiento por periodos de tiempo/históricos que serán funcionales a una comparación diacrónica.

En el estudio de tipo comparativo del objeto de estudio, también será de utilidad el análisis del abordaje que realizan sobre la materia organismos internacionales y otras instituciones en otros sistemas jurídicos nacionales o supranacionales.

También aplicare la hermenéutica y el método de caso YIN. Según este último, el estudio de un caso es *“una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en él que múltiples fuentes de evidencia son utilizadas”*.²¹ En relación a la hermenéutica, justifico el abordaje desde esta perspectiva teniendo como argumento que ha sido su tradicional aplicación la que ha permitido que mejor la comprensión y procesamiento de la complejidad de las condiciones bajo las cuales se realizan las acciones sociales.

Por último, en relación a la metodología, cabe precisar que para la investigación del objeto de estudio se utilizarán diversas fuentes de información: documentos públicos, notas periodísticas publicadas en medios gráficos nacionales, estudios académicos, información estadística y financiera, analizare

²¹ YIN, ROBERT, *Investigación sobre Estudio de Casos. Diseño y Métodos*, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, SAGE, International Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks, London, New Delhi, disponible en: <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf> .

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

también doctrina jurídica, leyes, resoluciones y jurisprudencia tanto nacional como extranjera.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DEUDA SOBERANA INTERNACIONAL

Las crisis de deuda y la restructuración de deuda han sido temas recurrentes en la historia moderna. En este sentido, REINHART y ROGOFF analizaron las crisis de deuda durante el periodo transcurrido entre 1800 y 2008, arribando al resultado de que existieron 240 situaciones de deudas públicas impagas o de restructuraciones de ella.²² En su análisis de la historia de las crisis de la deuda soberana a partir de 1970, CRUCES y TREBESCH, explican cómo el cambio en la arquitectura financiera internacional, por la globalización, resultó en la proliferación de las crisis en países emergentes.²³ Ello fue así por la apertura y desregulación del sector financiero, que trajo aparejada una mayor liquidez en los flujos financieros, la salida de capitales a mercados más confiables y el incremento en la presencia de capitales especulativos y no productivos.²⁴

Actualmente, la problemática del endeudamiento público es un tema que atraviesa a los países pobres y ricos en todas las regiones del mundo y que interfiere con el pleno goce de los derechos humanos. El endeudamiento se ha incrementado notablemente durante los últimos años, a raíz de la pandemia de COVID-19, alcanzando niveles sin precedentes.²⁵ El endeudamiento público no es una circunstancia exclusiva de los países en vías en desarrollo, sino que incluso se ha profundizado en los últimos años en la

²² REINHART, CARMEN, ROGOFF, KENNETH (2010): *Debt and Growth Revisited*, disponible en: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/24376/>

²³ CRUCES, JUAN, TREBESCH CRISTOPH (2013): *Sovereign defaults: The price of haircuts*, disponible en : <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/mac.5.3.85>

²⁴ CRUCES, JUAN, TREBESCH CRISTOPH (2013): *Sovereign defaults: The price of haircuts*, disponible en : <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/mac.5.3.85>

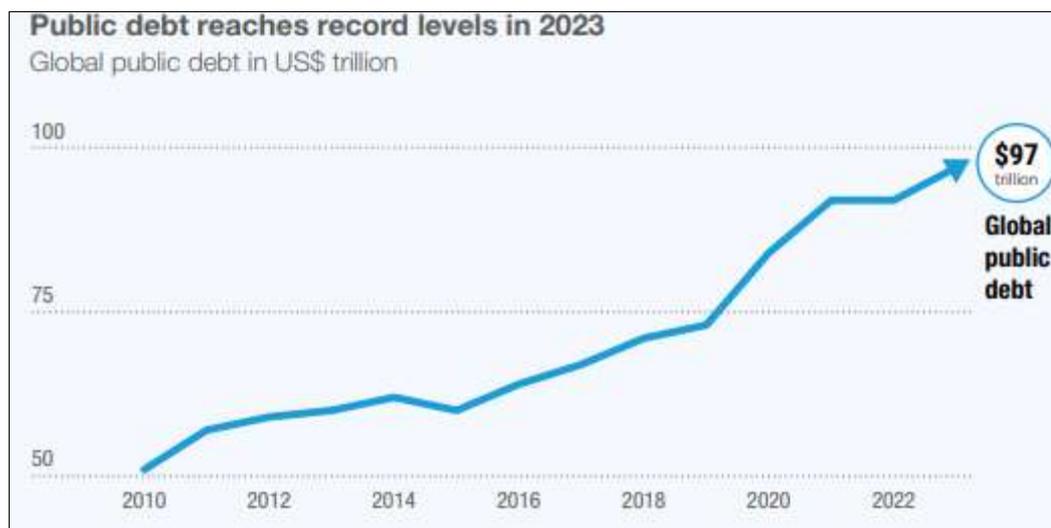
²⁵ ONU, Note by the Independent Expert on debt and human rights, Ms. Yuefen Li, on options to consider for a human rights based debt relief during COVID-19 for developing countries, 20 de Agosto de 2020, p.1.

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

mayoría de los países europeos. Según informes recientes de la Oficina de estadísticas de la Unión Europea —EUROSTAT—, la deuda de la zona Euro es ya, por primera vez en su historia, mayor que el conjunto de su economía.²⁶

Luego de la pandemia de COVID-19 el nivel de deuda pública global alcanzó un nuevo récord histórico. Como revela el informe de la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL COMERCIO Y DESARROLLO (en adelante “UNCTAD”) del 4 de junio de 2024, la deuda pública mundial en 2023 alcanzó los USD 97 billones de dólares, lo que supone un aumento de USD 5,6 billones con respecto a 2022:²⁷

Gráfico: Evolución del nivel de endeudamiento de los Estados al 2023



Fuente: UNCTAD, “*A world of debt, a growing burden to global prosperity*”, Informe del 24 de junio de 2024, disponible en: <https://unctad.org/publication/world-of-debt>.

²⁶ La Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT), es la oficina estadística de la Comisión Europea, que produce datos sobre la Unión Europea y promueve la armonización de los métodos estadísticos de los Estados que la componen, sitio web disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat>

²⁷ UNCTAD, “*A world of debt, a growing burden to global prosperity*”, Informe del 24 de junio de 2024, UNCTAD/OSG/TT/INF/2024/1, disponible en: <https://unctad.org/publication/world-of-debt>.

Esta situación, que ya venía agravándose durante la década pasada,²⁸ se acentuó especialmente en los países en vías de desarrollo durante los últimos años, en cuyo caso los pagos por intereses netos de la deuda pública alcanzaron los USD 847.000 millones de dólares en 2023, un 26% más que en 2021.²⁹ Esta situación retroalimenta el fenómeno de la distribución desigual de la riqueza. En este sentido, actualmente 3.300 millones de personas (casi la mitad de la humanidad)³⁰ viven en países que gastan más en el pago de intereses de la deuda que en educación y salud.³¹ La ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (en adelante “ONU”) señala al respecto que los “*gobiernos de las naciones más endeudadas dan prioridad al pago de los intereses de los créditos sobre inversiones necesarias para el desarrollo*”.³²

Si bien el endeudamiento puede ser una herramienta para el desarrollo, que permite a los estados nación invertir en infraestructura y otros aspectos que beneficien a la población, la deuda puede, sin embargo, repercutir en el margen fiscal del Estado y en sus recursos disponibles, y por ende puede implicar en un obstáculo real en el efectivo cumplimiento de los Estados de su obligación de garantizar los derechos humanos. En este sentido, en palabras del BANCO MUNDIAL, en los países de ingresos medios y bajos,

²⁸ THOMAS PIKETTY, *El capital en el siglo XXI*, Harvard Ed. Cambridge College, 2014.

²⁹ UNCTAD, “*A world of debt, a growing burden to global prosperity*”, Informe del 24 de junio de 2024, UNCTAD/OSG/TT/INF/2024/1, Figure 12: Developing countries’ interest payments reach US\$ 847 billion, disponible en: <https://unctad.org/publication/world-of-debt>,

³⁰ En 2022 la población mundial alcanzó la cifra de 8000 millones de personas.

³¹ UNCTAD, “*A world of debt, a growing burden to global prosperity*”, Informe del 24 de junio de 2024, UNCTAD/OSG/TT/INF/2024/1, disponible en: <https://unctad.org/publication/world-of-debt>.

³² ONU (2022), Los altos niveles de deuda son desastrosos e impiden el desarrollo de muchos países, 12 de julio de 2023, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/07/1522667>

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

un nivel alto de endeudamiento, se asocia a “a *recesiones prolongadas, inflación elevada y menos recursos destinados a sectores esenciales como la sanidad, la educación y las redes de seguridad social, con un impacto desproporcionado en los pobres.*”³³

La República Argentina (en adelante “Argentina”) ha tomado deuda en forma recurrente, y en varias oportunidades ha pedido prestado al FMI. En este sentido, 7 de junio de 2018 Argentina obtuvo el mayor crédito otorgado por el FMI en su historia, por el valor de USD 45.000 millones,³⁴ como se explicará *infra* en la **sección § V** de este trabajo.

³³ WORLD BANK GROUP, (2022), *Greater Transparency on Hidden and Distressed Debt Can Reduce Global Financial Risks and Support Recovery*, 15 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/02/15/greater-transparency-on-hidden-and-distressed-debt-can-reduce-global-financial-risks-and-support-recovery#:~:text=The%20historical%20track%20record%20shows,disproportionate%20impact%20on%20the%20poor> (traducción libre al español).

³⁴ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN ARGENTINA, “Programa Stand By 2018”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/relacion-con-acreedores-externos#3>

III. REESTRUCTURACIÓN DE DEUDA Y DERECHOS HUMANOS: MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

En esta sección se analizará el marco normativo internacional y las opiniones de los organismos internacionales relevantes respecto de: (i) el derecho de los Estados a reestructurar su deuda soberana; (ii) el derecho humano al desarrollo; (iii) el derecho humano al agua.

IV. EL ABORDAJE DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES AL PROBLEMA DE LA REESTRUCTURACIÓN DE DEUDA SOBERANA

Si bien los derechos humanos y el derecho al desarrollo de los Estados se encuentran contemplados en numerosos instrumentos internacionales (Carta de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)³⁵, aún no se desarrolló un marco multilateral con reglas claras y previsibles sobre endeudamiento y reestructuración de deuda soberana con miras a la protección de los derechos humanos. En este sentido, a la

³⁵ CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, 26 de junio de 1945, Artículo 1, ¶ 3 (“la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”); Artículo 56 (los Estados Miembros se comprometen “a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización” para la realización de esos propósitos); Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 28 (“[t]oda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 1 del Artículo 2 (“cada Estado parte “se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”), Artículo 22 (el Consejo Económico y Social “puede señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia financiera toda cuestión surgida de los informes [[presentados por los Estados partes en el Pacto] que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva de Pacto”).

fecha no hay procesos que incentiven a todos los acreedores y a los deudores a negociar y cooperar según un conjunto uniforme y transparente de principios y normas. Se considera que es necesario el desarrollo de un cuerpo de normas que permitan equilibrar y visibilizar la problemática de los derechos humanos en relación con las reestructuraciones de deuda. La ausencia de un marco supranacional que regule los procedimientos de negociación genera algo más que “huecos” en la arquitectura financiera legal vinculada al tema de deudas soberanas según el Economista Martin Guzmán.³⁶

El presente trabajo no abarcará un análisis exhaustivo de todas las opiniones emitidas por todos los actores en materia de reestructuración de deuda pública, sino que se focalizará en las consideraciones y abordajes de los organismos internacionales que entiendo más relevantes teniendo en cuenta el objetivo del trabajo, a saber: la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, “ONU”), el FMI, el Banco Mundial y el Club de Paris.

1. Abordaje de la Organización de las Naciones Unidas

La ONU es un organismo internacional integrado por 193 Estados miembros, cuyo propósito principal es promover, entre otros, *“la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos”*.³⁷ Para

³⁶ GUZMAN, M., OCAMPO, J. A. Y STIGLITZ, J. E. (2016), *Too little, too late: The quest to resolve sovereign debt crises*, New York: Columbia University Press.

³⁷ CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, 26 de junio de 1945, art. 1.3, disponible en: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

ello, la ONU ofrece un espacio que pretende “*servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes*”³⁸ en el marco del principio de igualdad soberana.³⁹ En este sentido, la Asamblea General de la ONU se encuentra integrada por todos los Estados miembro de la organización.⁴⁰

a) **Los principios de la ONU sobre reestructuración de deuda soberana**

En septiembre de 2014, luego de una serie de rondas y conferencias avocadas a debatir el tema relativo al financiamiento de desarrollo de los Estados, la deuda pública y reestructuración, la Asamblea General de la ONU decidió “*elaborar y aprobar, mediante un proceso de negociaciones intergubernamentales y con carácter prioritario (...) un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana con miras a, entre otras cosas, aumentar la eficiencia, la estabilidad y la previsibilidad del sistema financiero internacional y lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible, de conformidad con las circunstancias y prioridades nacionales*”.⁴¹

Se señaló que “*las crisis de deuda soberana son un problema recurrente que entraña graves consecuencias políticas, económicas y sociales y que los procesos de*

³⁸ *Ibíd.*, art. 1.4.

³⁹ *Ibíd.*, art. 2.1.

⁴⁰ *Ibíd.*, art. 9.1.

⁴¹ ONU, Resolución A/RES/68/304, Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana, aprobada el 17 de septiembre de 2014 por la Asamblea General de la ONU.

reestructuración de la deuda soberana son un fenómeno frecuente en el sistema financiero internacional”.⁴²

La ONU expresó su preocupación por el impacto que este problema tiene sobre el desarrollo sostenible de los Estados de bajos y medianos ingresos.⁴³ Al respecto, el organismo consideró de importancia la “*reestructuración de la deuda como herramienta (...) de prevención y gestión de las crisis de la deuda.*”⁴⁴

El organismo manifestó: “*la especial importancia de hallar una solución oportuna, eficaz, completa y duradera al problema de la deuda de los países en desarrollo*” y establecía como objetivos “*elaborar y aprobar, mediante un proceso de negociaciones intergubernamentales y con carácter prioritario (...) un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana*”.⁴⁵

Asimismo, la ONU declaró el reconocimiento al “*derecho soberano de todo Estado a reestructurar su deuda soberana, que no debe verse frustrado u obstaculizado por las medidas adoptadas por otro Estado.*”⁴⁶ En particular, señaló que es importante que los Estados no enfrenten problemas por parte de los acreedores comerciales, como los fondos de inversión especializados, que compran su deuda con fines especulativos en el mercado secundario a precios muy bajos y luego intentan obtener el reembolso

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*

completo mediante litigios.⁴⁷ Esto se complica por la gran cantidad y variedad de acreedores privados anónimos y la emisión de deuda en diferentes jurisdicciones.⁴⁸

Consecuentemente, la Asamblea General de la ONU declaró que era necesario crear un marco jurídico que facilite a los Estados la reestructuración ordenada de la deuda soberana.

En virtud de ello, y en función de la labor realizada por el Comité Especial sobre los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana,⁴⁹ el 10 de septiembre del 2015 la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 69/139 sobre “*Principios básicos de los procesos de reestructuración de la deuda soberana*” (en adelante “**Resolución 69/139**” o “**Principios Básicos**”).⁵⁰

Es importante señalar que por regla general las resoluciones de la ONU no son vinculantes. En este sentido vale decir que el valor jurídico de la norma citada no impone cumplimiento —aunque sí ocurre esto en otros casos, por ejemplo, cuando la paz de las naciones involucradas se encuentra comprometida— pero expresa cierto consenso y

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ ONU, Resolución A/RES/69/247, *Modalidades para aplicar la resolución 68/304*, aprobada el 29 de diciembre de 2014, disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/69/247>

⁵⁰ONU, Resolución A/RES/69/319, *Principios básicos de los procesos de reestructuración de la deuda soberana*, aprobada el 10 de Septiembre del 2015 por la Asamblea General de la ONU, disponible en: <https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/319>

aporta contenido mínimo para el desarrollo de normativa dentro del Derecho positivo interno de los países miembros.⁵¹

Así, pues, la Resolución 69/139 destaca la importancia de contar con un conjunto claro de principios para gestionar y resolver las crisis financieras, que tengan en cuenta la obligación de los deudores soberanos y sus acreedores de obrar de buena fe y con espíritu de cooperación para pactar una reorganización consensuada de la deuda de Estados soberanos. Asimismo, consideraba conveniente difundir ampliamente los principios y aplicarlos, de conformidad con las políticas y circunstancias nacionales.⁵²

⁵¹ RUDA, JOSÉ M. (2010) , *La Asamblea General de las Naciones Unidas. Organización y procedimiento*, en Revista sobre enseñanza del Derecho, año 8 N° 16.

⁵² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución A/RES/69/319, *Principios básicos de los procesos de reestructuración de la deuda soberana*, aprobada el 10 de Septiembre del 2015 por la Asamblea General de la ONU, disponible en:
<https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/319>

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

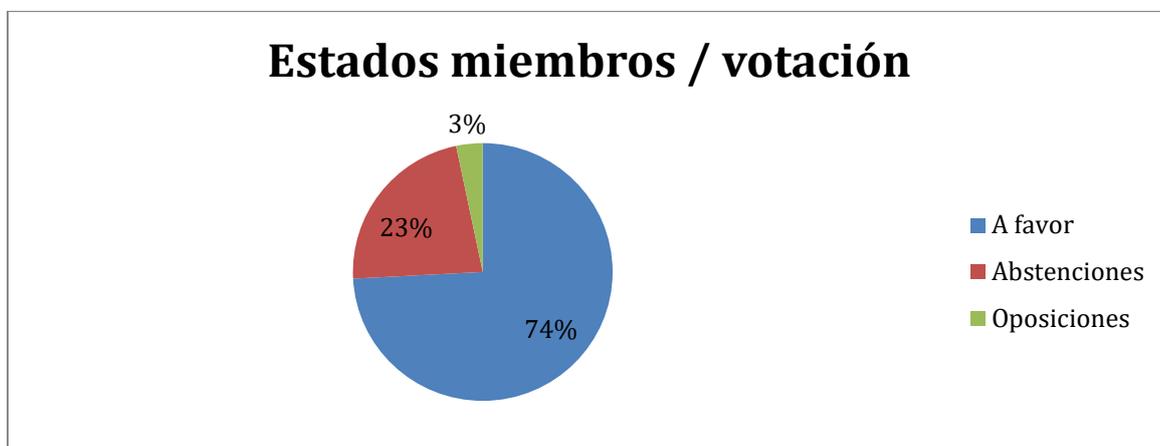
La Resolución 69/139 fue votada favorablemente por 135 Estados soberanos,⁵³ con 41 abstenciones⁵⁴ y 6 oposiciones.⁵⁵

⁵³ Votaron a favor de la Resolución los siguientes Estados: Afganistán, Argelia, Angola, Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarús, Belice, Benin, Bhután, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, Chile, China, Comoras, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, República Popular Democrática de Corea, República Democrática del Congo, Djibouti, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Fiji, Gambia, Ghana, Granada, Guatemala, Guinea, Guyana, Haití, Honduras, Islandia, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Iraq, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kenya, Kiribati, Kuwait, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Líbano, Lesotho, Libe- ria, Libia, Madagascar, Malawi, Malasia, Maldivas, Malí, Islas Marshall, Mauritania, Mauricio, Mongolia, Montenegro, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nauru, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Omán, Pakistán, Palau, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Qatar, Federación de Rusia, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Samoa, Arabia Saudita, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Islas Salomón, Somalia, Sud- áfrica, Sudán del Sur, España, Sri Lanka, Sudán, Suriname, República Árabe Siria, Tayikistán, Tailandia, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Tuvalu, Uganda, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, República Unida de Tanzania, Uruguay, Vanuatu, Venezuela (República Bolivariana de), Vietnam, Zambia, Zimbabwe. Listado disponible en: <https://undocs.org/es/A/69/PV.102>

⁵⁴ Se abstuvieron de votar los siguientes Estados: Albania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Colombia, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Gabón, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Mónaco, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Corea, República de Moldova, Rumania, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, ex República Yugoslava de Macedonia. Listado disponible en: <https://undocs.org/es/A/69/PV.102>

⁵⁵ Los Estados que votaron en oposición fueron: los Estados Unidos, Israel, Reino Unido, Japón, Alemania, y Canadá. Listado disponible en: <https://undocs.org/es/A/69/PV.102>

Gráfico: Votación de los Estados en la Asamblea General de las Naciones Unidas al Proyecto de resolución (A/69/L.74)



Fuente: elaboración propia en función de la votación de los Estados de la Asamblea General de las Naciones Unidas al Proyecto de resolución (A/69/L.74/Rev.1), disponible en: <https://undocs.org/es/A/69/PV.102>

En relación con las abstenciones y sus fundamentos, Luxemburgo, en representación de la Unión Europea señaló que no caben dudas de la importancia que tiene el tema y su repercusión no solo en las economías locales sino también en la economía global.⁵⁶ No obstante, consideraron que el FMI es el foro indicado para cualquier debate relativo a la reestructuración de deuda soberana.⁵⁷

En cuanto a los motivos de los votos negativos, Estados Unidos, si bien reconoció la importancia de la cuestión debatida y la necesidad de “mejorar” la situación vigente,

⁵⁶ Votación de los Estados de la Asamblea General de las Naciones Unidas al Proyecto de resolución (A/69/L.74/Rev.1), p.10, disponible en: <https://undocs.org/es/A/69/PV.102>

⁵⁷ *Ibíd.*

manifestó que no existe un derecho de los Estados a la reestructuración de deuda soberana y que las Naciones Unidas no era el foro más apropiado para la discusión de la temática.⁵⁸

Similarmente, Australia expresó que “(...) *Australia no respalda el principio 1, que podría interpretarse en el sentido de que los países tienen el derecho unilateral de reestructurar su deuda. Consideramos que toda reestructuración de la deuda debe ser el resultado de la negociación y el acuerdo mutuo entre deudores y acreedores. Por ese motivo, Australia se ha abstenido en la votación sobre esta resolución en el día de hoy.*”⁵⁹

Por el contrario, Argentina al votar afirmativamente, destacó que la Asamblea General de la ONU constituía el foro apropiado para esta discusión, considerando que se trata de “*un foro democrático, donde todos los países soberanos tienen una voz y un voto*”, y que se trata de un tema que es fundamental para que los Estados puedan desarrollarse y para poder mantener la estabilidad política de los mismos.⁶⁰

La Federación Rusa, en su voto favorable, sostuvo que “*los principios elaborados por el Comité Especial y ratificados hoy constituyen una etapa inicial del establecimiento de un proceso de reestructuración de la deuda soberana que sea justo, previsible, equilibrado y eficaz. En nuestra opinión, a mediano y largo plazo, es fundamental mejorar la ejecución de las operaciones de reestructuración de la deuda soberana, tanto en interés de los acreedores como de los deudores y mediante la creación de un mecanismo jurídico universal, que pueda aplicarse a todos los tipos de deuda externa*”

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ *Ibíd.*

Asimismo, Jamaica en representación de los 14 Estados miembro de la CARICOM,⁶¹ llamó la atención sobre la importancia del tema y la influencia del nivel de endeudamiento de los Estados y las dificultades de lograr un desarrollo sostenible. En este sentido, ilustró sobre el problema que atraviesan los países de la región del Caribe: *“La cuestión de un marco multilateral para la reestructuración de la deuda soberana es de gran interés para los Estados miembros de la CARICOM, ya que la carga de la deuda elevada e insostenible sigue siendo uno de los mayores desafíos para el desarrollo económico de la región. Sin duda, la actual proporción promedio de la deuda en relación con el producto interno bruto (PIB) de los países de la CARICOM excede el 70%, y en el caso de los países más endeudados la proporción de la deuda en relación con el PIB supera el 100%. En varios países de la CARICOM, los superávits básicos necesarios para reducir el volumen de la deuda a niveles sostenibles oscilan entre el 1,5% y el 10% del PIB. Este panorama ha promovido una situación en la que, en toda la subregión, el servicio de la deuda ha superado con creces el gasto en servicios sociales, incluidos los de salud y educación, hecho que ha tenido repercusiones de gran alcance en nuestro desarrollo socioeconómico general.”*⁶²

Del mismo modo, Paraguay, en representación del MERCOSUR, destacó que las dificultades que representan para la reestructuración de deuda soberana las acciones judiciales que entablan tenedores minoritarios de bonos, *“cuya actuación dificulta la*

⁶¹ Los países miembros de la CARICOM son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Surinam y Montserrat. Disponible en: <https://caricom.org/member-states-and-associate-members/>

⁶² Votación de los Estados de la Asamblea General de las Naciones Unidas al Proyecto de resolución (A/69/L.74/Rev.1), disponible en <https://undocs.org/es/A/69/PV.102>

*obtención de acuerdos definitivos entre deudores y acreedores y pone en riesgo la estabilidad financiera de los países”.*⁶³

La República Oriental del Uruguay, se expresó en representación de la UNASUR y declaró que *“que las Naciones Unidas son la organización con el rol y la legitimidad para abordar las cuestiones de desarrollo”* y que su Asamblea General es el órgano más democrático y representativo de la ONU por lo cual, era el ámbito más apropiado para tratar asuntos económicos y financieros que preocupan a los Estados.⁶⁴ Por ello, concluyó que *“la estabilidad y la predictibilidad de la arquitectura financiera internacional requieren que los procesos de reestructuración de la deuda soberana sean cumplidos y respetados”.*⁶⁵

Al analizar el fundamento de los Estados que votaron oponiéndose a la Resolución, podemos concluir que muchas naciones siguen prefiriendo que el FMI actúe como foro regulatorio en materia de reestructuración de deudas soberanas y que no se observa de parte de esos actores un reconocimiento de que exista un derecho a favor de los Estados de reestructurar su pasivo.

No obstante, esto presenta la dificultad de un posible conflicto de intereses, ya que el FMI es organización financiera internacional, que tiene entre sus funciones ofrecer créditos a los Estados, es decir que es parte acreedora. Por ello, la Asamblea General de la ONU, regida por el principio de igualdad soberana e integrada por todos los Estados

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *Ibíd.*

miembro, tanto deudores como acreedores, se presenta, así como un escenario más imparcial para este tipo de discusiones. En este sentido, los 16 países que se opusieron a la resolución, constituyen el 8,29% de los votos en la Asamblea General y, sin embargo representan el 45,73 % del FMI.⁶⁶

En síntesis, los representantes de los países que entendieron que la ONU es el órgano indicado para discutir reestructuraciones de deuda soberana, señalaron que la gran ventaja de que ese sea el marco dentro del cual se discute radica en la condición objetiva del organismo, su historia, su constitución democrática y representativa, y el hecho de que allí no se imponen asimetrías que sí pesan cuando la negociación se lleva adelante entre Estados y particulares, incluso en el marco que propone habitualmente el FMI.

En cuanto al contenido de la Resolución 69/139, ésta declara concretamente que las reestructuraciones deben guiarse por nueve *Principios Básicos sobre los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana* (en adelante “los Principios Básicos”):⁶⁷

- **Principio 1:** *Derecho a la reestructuración.* Los Estados tienen derecho a ejecutar sus políticas macroeconómicas, lo cual incluye la reestructuración de su deuda soberana, y ese derecho no debe ser frustrado ni obstaculizado por medidas abusivas. Si bien se reconoce que la reestructuración es un derecho,

⁶⁶ NOTICIAS ONU, *ONU crea comité especial para la negociación de reestructuraciones de deuda*, 5 diciembre 2014, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2014/12/1318611>

⁶⁷ ONU, Resolución A/RES/69/319, *Principios básicos de los procesos de reestructuración de la deuda soberana*, aprobada el 10 de Septiembre del 2015 por la Asamblea General de la ONU, disponible en: <https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/319>

se aclara también que debe ejercerse como último recurso y preservando los derechos de los respectivos acreedores.⁶⁸

- **Principio 2:** *Principio de buena fe.* El Estado deudor y sus acreedores deben actuar de buena fe, su participación en las negociaciones y en cada etapa del proceso debe ser constructiva, con el propósito de restablecer la sostenibilidad de la deuda de manera rápida y duradera. El proceso debe tener como propósito obtener la adhesión de una masa crítica de acreedores mediante un diálogo constructivo acerca de las condiciones de la reestructuración.⁶⁹
- **Principio 3:** *Principio de la transparencia.* Debe existir una rendición de cuentas de los interesados en los procesos de reestructuración de la deuda soberana.⁷⁰
- **Principio 4:** *Principio de la imparcialidad.* Todas las instituciones y agentes involucrados en las reestructuraciones, deben ser independientes y deben abstenerse de ejercer influencia indebida en el proceso y en otros interesados o de incurrir en conflictos de interés o corrupción.⁷¹
- **Principio 5:** *Principio del trato equitativo.* Los Estados tienen la obligación de abstenerse de discriminar arbitrariamente a sus acreedores, salvo que la diferencia de trato esté justificada conforme a derecho, sea razonable y se

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución A/RES/69/319, *Principios básicos de los procesos de reestructuración de la deuda soberana*, aprobada el 10 de Septiembre del 2015 por la Asamblea General de la ONU, disponible en:

<https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/319>

corresponda con las características del crédito, garantice la igualdad entre los acreedores y sea conocida por todos los acreedores. Los acreedores tienen derecho a recibir el mismo trato en proporción con su crédito y con las características de este. Ningún acreedor o grupo de acreedores debe ser excluido *a priori* del proceso de reestructuración de la deuda soberana.⁷²

- **Principio 6:** *Principio de la inmunidad soberana.* Los Estados gozan de inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución en materia de reestructuración de la deuda soberana ante los tribunales extranjeros y cualquier excepción debe interpretarse de manera restrictiva.⁷³
- **Principio 7:** *Principio de la legitimidad.* Este principio implica que la inclusión y el estado de derecho deben ser respetados tanto al establecer instituciones como al realizar operaciones relacionadas con la reestructuración de la deuda soberana. Los términos y condiciones de los contratos originales conservarán su validez hasta que sean modificados mediante un acuerdo de reestructuración.⁷⁴
- **Principio 8:** *Principio de la sostenibilidad.* Para que una reestructuración sea acorde al principio de sostenibilidad debe reunir una serie de condiciones: (i) realizarse de una manera oportuna y eficiente; (ii) crear una situación de endeudamiento estable para el Estado deudor; (iii) preservar desde el inicio los derechos de los acreedores; (iv) promover el crecimiento económico

⁷² *Ibíd.*

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ *Ibíd.*

sostenido e inclusivo y el desarrollo sostenible, minimizando los costos económicos y sociales; (v) garantizar la estabilidad del sistema financiero internacional; (vi) respetar los derechos humanos.⁷⁵

- **Principio 9.** *Principio de reestructuración por mayoría.* Los acuerdos de reestructuración de la deuda soberana que sean aprobados por una mayoría suficiente de los acreedores de un Estado no deberán verse perjudicados ni obstaculizados por otros Estados o por una minoría no representativa de acreedores. Resulta conveniente que los Estados incluyan cláusulas de acción colectiva en sus emisiones de deuda soberana.⁷⁶

Finalmente, la Resolución invita a todos los Estados miembros y Estados observadores, a las organizaciones internacionales y entidades competentes y a otros interesados a que apoyen y promuevan los Principios Básicos, y solicita al Secretario General que haga todo lo posible para que los Principios sean ampliamente conocidos.⁷⁷

Es dable destacar la opinión del experto de la ONU en deuda externa y derechos humanos JUAN PABLO BOHOSLAVSKY, que manifestó en un comunicado que esa resolución “*es un paso positivo*” para clarificar los principios y normas del derecho internacional que son aplicables a los aspectos relativos a la deuda soberana.⁷⁸

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ ONU, *Experto de la ONU resalta la importancia de los principios para la reestructuración de la deuda*, 11 septiembre 2015, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2015/09/1339051>

La aprobación representó un nivel de consenso internacional muy relevante, entre los países desarrollados, en relación a la existencia e importancia de la problemática de la reestructuración de deuda.⁷⁹ Sin embargo, este marco normativo es “*soft law*” y por tal motivo, tiene limitaciones en su aplicación, al no ser vinculantes.⁸⁰ No obstante, es considerado un paso importante hacia el reconociendo del derecho de los Estados a reestructurar su deuda soberana y podría ser un punta pie inicial para futuras legislaciones locales o tratados multilaterales.⁸¹

Desde la perspectiva política, los países opositores a esta iniciativa se destacan por representar mercados financieros muy relevantes, a los cuales les conviene mantener el *statu quo* vigente en materia de finanzas internacionales.⁸²

b) Abordaje de los relatores especiales de la ONU sobre el vínculo entre reestructuración de deuda soberana y los derechos humanos

El CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS es un organismo intergubernamental dentro del sistema de las Naciones Unidas (en adelante “CODEHU”) compuesto por 47 Estados y es responsable de la promoción y protección de todos los derechos humanos en todo el

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ GUZMÁN, M. Y STIGLITZ, J. (2016), A Soft Law Mechanism for Sovereign Debt Restructuring. FES New York – International Policy Analysis, disponible en: <https://developingeconomics.org/2017/10/13/a-soft-law-mechanism-for-sovereign-debt-restructuring/>

⁸¹ Ibid.

⁸² CASTIGLIONI LUCAS, (2023), La AFI en las crisis de deuda en el período entre-crisis (2007-2020), disponible en: <https://fisyp.org.ar/wp-content/uploads/2023/06/Libro-Debates-actuales-FINAL-3.pdf#page=72>

mundo.⁸³ Tiene la capacidad de debatir y estudiar todas las diversas cuestiones temáticas relativas a los derechos humanos.

Dentro de la temática objeto de estudio del presente trabajo el Consejo se ocupó de analizar cómo impacta la deuda soberana de las naciones en la plena vigencia de los derechos humanos de los países involucrados. En ese sentido, en su resolución adoptada en abril de 2004, la COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (órgano predecesor del CODEHU) designó a un Relator Especial (en adelante “Relator Especial” o “Experto Independiente”) que preparara unas directrices generales para los Estados y las instituciones financieras privadas y públicas, nacionales e internacionales, a ser seguidos durante la adopción de decisiones y la ejecución de programas de pago de la deuda y de reforma estructural, incluidos los adoptados a causa de la deuda externa, para garantizar que el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa no socavaran las obligaciones contraídas respecto a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y en términos generales, todos los derechos humanos.⁸⁴

⁸³ El Consejo de Derechos Humanos es un organismo de las Naciones Unidas encargado de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo y para hacer frente a situaciones de violaciones de los derechos humanos y formular recomendaciones sobre ellos. Tiene la capacidad de discutir todas cuestiones temáticas relativas a los derechos humanos y situaciones que requieren su atención durante todo el año. Se reúne en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, información disponible en: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/about-council>

⁸⁴ ONU, Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, disponible: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>

Los relatores especiales son expertos independientes, aunque son nombrados por el Consejo, no son funcionarios de las Naciones Unidas y no reciben remuneración por su trabajo.

Después de realizar un amplio proceso de consultas, en junio de 2012 el Relator Especial presentó al CODEHU los “Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos”.⁸⁵ El Consejo aprobó los principios rectores elaborados por Relator Especial a través de la Resolución N° 20/10.⁸⁶ En la Resolución N° 20/10 se reconoce que el aumento de la deuda en los países en desarrollo, especialmente en los países menos desarrollados, es insostenible y obstaculiza el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, ya que el alto costo del servicio de la deuda ha limitado la capacidad de muchos países para ofrecer servicios básicos y promover el desarrollo social.⁸⁷ En este sentido, se destaca que a pesar de los reescalonamientos de la deuda, los países en desarrollo pagan más de lo que reciben en asistencia oficial para el desarrollo y la carga de la deuda agrava los problemas que enfrentan estos países, contribuye a la pobreza extrema y obstaculiza el desarrollo humano sostenible, lo que afecta negativamente a todos los derechos humanos.⁸⁸

⁸⁵ ONU, A/HRC/20/23, *Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos*, 10 de abril de 2011, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/128/83/PDF/G1212883.pdf?OpenElement>

⁸⁶ ONU, A/HRC/RES/20/10, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 20/10, Consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 18 de julio de 2012, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/162/03/PDF/G1216203.pdf?OpenElement>

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ *Ibíd.*

En la Resolución N° 20/10 se visualiza con claridad que el impacto de las deudas soberanas tiene mayor afectación en el caso de los países de bajos y medianos ingresos como Argentina, en ese sentido se refiere: *“Los Estados tienen la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de la población y, a tal efecto, tiene el derecho y la obligación de elegir sus objetivos y medios de desarrollo y no debe verse condicionado por fórmulas específicas de política económica externas; ...”*⁸⁹

El Consejo llamó la atención sobre el hecho que: *“los programas de reforma de ajuste estructural y las condicionalidades de política limitan el gasto público, imponen topes máximos de gastos fijos y no conceden la debida atención a la prestación de servicios sociales, y que solo unos pocos países han logrado un mayor crecimiento sostenible con esos programas.”*⁹⁰ Además afirma que: *“las respuestas a las crisis financieras y económicas mundiales no deben dar lugar a una disminución del alivio de la deuda ni utilizarse como excusa para poner fin a las medidas de alivio de deuda, ya que eso tendría repercusiones negativas en el disfrute de los derechos humanos en los países afectados(...)*Lamenta que no existan mecanismos que permitan encontrar soluciones adecuadas a la carga insostenible de la deuda externa de los países de ingresos medios y bajos muy endeudados, y que hasta la fecha haya prosperado poco el intento de corregir las injusticias del actual sistema de solución del problema de la deuda, que sigue poniendo los intereses de los prestamistas por encima de los de los

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ *Ibíd.*

países endeudados y de los pobres que viven en esos países, y, por consiguiente, pide que se intensifiquen los esfuerzos para concebir mecanismos eficaces y justos destinados a cancelar o reducir sustancialmente la carga de la deuda externa de todos los países en desarrollo..."⁹¹. De esta forma el Consejo hace hincapié en la falta de reglamentación que afecta a los países con menores recursos, limitando la posibilidad de dichos países de poder destinar recursos a la implementación de los derechos humanos.

Los principios fundamentales que aprueba la Resolución N° 20/10, en base al trabajo del Relator Especial y que figuran en el Anexo al informe de dicho experto,⁹² son los siguientes:

1. Garantizar la primacía de los derechos humanos: Cualquier estrategia de deuda externa debe ser diseñada de manera que no impida la mejora de las condiciones que aseguran el disfrute de los derechos humanos. Debe tener como objetivo principal garantizar que los países deudores logren un nivel de crecimiento suficiente para satisfacer sus necesidades sociales, económicas y de desarrollo, y cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.⁹³

2. Igualdad y no discriminación: Los Estados deben evaluar las políticas y programas, incluyendo aquellos relacionados con la deuda externa, estabilidad macroeconómica, reforma estructural e inversiones, considerando su impacto en la

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² ONU, A/HRC/20/23, *Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos*, 10 de abril de 2011, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/128/83/PDF/G1212883.pdf?OpenElement>

⁹³ *Ibíd.*, p. 12.

pobreza, desigualdad, desarrollo social y disfrute de los derechos humanos. Se deben realizar ajustes para promover una distribución equitativa y no discriminatoria de los beneficios del crecimiento y servicios, teniendo en cuenta especialmente a grupos vulnerables como niños, mujeres, personas con discapacidad, personas mayores, minorías y trabajadores migrantes y sus familias.⁹⁴

3. Realización progresiva de los derechos: Los Estados tienen la responsabilidad de avanzar de manera rápida y efectiva hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Deben asegurarse de que sus compromisos relacionados con la deuda externa no obstaculicen el progreso en el ejercicio de estos derechos. Los prestamistas no estatales también deben garantizar que los contratos y políticas relacionadas con la deuda respeten plenamente los derechos humanos.⁹⁵

4. Obligaciones mínimas: Cada Estado tiene la responsabilidad de garantizar al menos los niveles mínimos esenciales de cada derecho económico, social y cultural. Estos niveles mínimos deberían ser considerados como punto de partida para mejorar el ejercicio de dichos derechos. Los Estados deben asegurarse de que los compromisos relacionados con la deuda externa no sean incompatibles con sus obligaciones mínimas en relación a estos derechos.⁹⁶

5. No regresión: Los Estados deben evitar tomar medidas regresivas que obstaculicen el avance de los derechos económicos, sociales y culturales. Deben

⁹⁴ *Ibíd.*, pp. 12-12.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 13.

⁹⁶ *Ibíd.*, p. 13.

asegurarse de que los compromisos relacionados con la deuda externa, como la obligación de pago, no resulten en la adopción deliberada de medidas que retrocedan en el disfrute de estos derechos.⁹⁷

6. Cooperación internacional entre los Estados: *“En los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y en diversos tratados y declaraciones sobre los derechos humanos se exige claramente a los Estados que cooperen y se presten asistencia entre sí a fin de alcanzar ciertos objetivos, tales como el de alcanzar el desarrollo y eliminar los obstáculos que lo impidan, encontrar soluciones para los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos, y promover el respeto universal y la efectividad de los derechos y libertades fundamentales. El deber de asistencia y cooperación internacionales obliga a los Estados a velar por que sus actividades, y las de sus residentes y empresas, no violen los derechos humanos de las personas de otros países y a que los Estados, ya sea individualmente o como miembros de instituciones internacionales, no adopten ni participen en políticas que socaven el goce de los hechos humanos o que den pie a las disparidades entre los Estados y dentro de estos.”*⁹⁸

7. Responsabilidad compartida entre acreedores y deudores: Tanto los acreedores como los deudores tienen la responsabilidad de evitar y resolver situaciones de deuda insostenible. Los acreedores deben actuar con diligencia al evaluar la solvencia y capacidad de reembolso del prestatario, y abstenerse de otorgar préstamos para fines no

⁹⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 14.

públicos o proyectos inviables. Los Estados deudores deben contraer préstamos y utilizar los fondos en beneficio del interés público, así como cumplir puntualmente con sus obligaciones de pago. La responsabilidad mutua de acreedores y deudores es esencial para establecer un sistema financiero mundial justo.⁹⁹

8. Puesta en marcha de un proceso nacional de desarrollo independiente:

Todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de llevar a cabo un proceso de desarrollo nacional independiente, sin interferencias externas. Los líderes legítimos del país deben tener el control efectivo sobre la dirección del desarrollo económico del país. Este proceso debe ser transparente, participativo, responsable y flexible. La libre determinación requiere que las autoridades legítimas tengan el control independiente sobre la dirección de la economía del Estado y su participación efectiva en la planificación económica.¹⁰⁰

9. Transparencia, participación y rendición de cuentas: Es esencial mantener los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas en todas las etapas relacionadas con los préstamos y la deuda, tanto en las decisiones de concesión y solicitud, como en la negociación, ejecución, uso de los fondos, pagos de la deuda, renegociación, reestructuración y aplicación de alivio de la deuda.¹⁰¹

Los principios rectores receptados en la Resolución N° 20/10 del CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS de la ONU están destinados a ayudar a los Estados y a todos los

⁹⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.14-15.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 15.

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

actores pertinentes, incluidos las instituciones financieras privadas y públicas, nacionales e internacionales, los prestamistas bilaterales y los grupos organizados de tenedores de bonos, a realizar sus respectivas actividades y perseguir sus respectivos intereses en relación con la deuda externa. El objetivo fundamental de estos principios es equilibrar las obligaciones contractuales de los Estados deudores y acreedores derivadas de los acuerdos sobre la deuda externa y las obligaciones jurídicas internacionales de los deudores y los acreedores de respetar todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales. Estos principios se aplican a las decisiones sobre la concesión y solicitud de préstamos de los Estados y otros actores como las instituciones financieras internacionales, a la negociación y ejecución de acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos de deuda, la utilización de fondos de préstamo externos, los pagos de deuda, la renegociación y reestructuración de la deuda externa, el alivio de la deuda cuando proceda, y a todas las políticas, estrategias y actividades conexas.¹⁰²

Al respecto, la Experta Independiente sobre deuda externa, otras obligaciones financieras internacionales y derechos humanos de las Naciones Unidas, YUEFEN LI,¹⁰³ elaboró el Informe “*Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos*

¹⁰² ONU, A/HRC/20/23, *Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos*, 10 de abril de 2011, p. 11, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/128/83/PDF/G1212883.pdf?OpenElement>

¹⁰³ YUEFEN LI (China) asumió sus funciones como Experta Independiente en deuda externa y derechos humanos de las Naciones Unidas el 1 de mayo de 2020, información disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-foreign-debt/ms-yuefen-li>

humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales,”¹⁰⁴ de agosto de 2021.

Al respecto, YUEFEN LI propone crear una “nueva arquitectura de la deuda” que tenga como principio rector la protección de los derechos humanos: *“El respeto, la protección y el ejercicio de los derechos humanos requieren recursos financieros. Los Estados necesitan disponer del margen fiscal y la capacidad de planificación macroeconómica necesarios para garantizar los derechos humanos y cumplir con sus obligaciones en virtud de numerosos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Por lo tanto, ninguna reforma de la arquitectura de la deuda internacional sería eficaz, justa, sostenible y coherente si no incorporase desde el primer momento, como objetivo principal, el bienestar y la dignidad de las personas, en particular de las que sufren discriminación, pobreza y abandono.”*¹⁰⁵

La experta YUEFEN LI llama la atención sobre el incremento del endeudamiento en los países en desarrollo y como eso implica que el gasto asignado a garantizar derechos humanos es reducido para pagar el servicio de la deuda externa.¹⁰⁶ En este sentido, la

¹⁰⁴ YUEFEN LI,(2021) Informe de la Experta Independiente de la ONU sobre las Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, 4 de agosto de 2021, párrs. 2-15, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/194/53/PDF/N2119453.pdf?OpenElement>

¹⁰⁵ YUEFEN LI (2021), Informe de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, A/76/1674, de agosto de 2021, p. 16, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3936738?ln=es>

¹⁰⁶ YUEFEN LI (2021), Informe de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, A/76/1674, de agosto de 2021, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/3936738?ln=es>

Experta analiza las dificultades derivadas de la falta de existencia de una reglamentación clara y de un foro apropiado para resolver las controversias relativas al endeudamiento y el pago del servicio de la deuda: *“La actual falta de un mecanismo de resolución de crisis de la deuda equitativo y eficaz, a menudo denominada ‘no sistema’ por quienes trabajan en el ámbito de la deuda soberana, ha dado lugar a situaciones que han socavado drásticamente la capacidad de los Estados para promover y proteger los derechos humanos y han provocado que se tomen medidas regresivas injustificadas que afectan a los derechos económicos, sociales y culturales en numerosos países en desarrollo.”*¹⁰⁷

Al respecto, la Experta de la ONU sobre deuda externa y derechos humanos destacó que las consecuencias devastadoras de la pandemia del COVID-19 en las economías, el aumento en el endeudamiento y de las dificultades para afrontar los pagos de la deuda, han generado un contexto en el que la discusión sobre la reforma necesaria y urgente.¹⁰⁸ La pandemia COVID-19 resultó un nuevo y más duro golpe en materia de deuda soberana de los países menos desarrollados. Así, En éste la experta enfatizó que la pandemia de COVID-19 ha causado una recesión global, sobrecargando los sistemas de salud, agravando las desigualdades socioeconómicas y generando una crisis sin precedentes,¹⁰⁹ en palabras de la Experta YUEFEN LI: *“lo que era una situación de endeudamiento vulnerable ha empeorado drásticamente. Los niveles de endeudamiento mundiales como porcentaje del PIB aumentaron un 13 % en 2020, hasta alcanzar el 97,3 %. La deuda pública de los países en desarrollo aumentó de una media del 40,2 % al*

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 16.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 1.

62,3 % del PIB entre 2010 y 2020, año en que se produjo más de un tercio del aumento. En 2020, la deuda pública aumentó en 108 de los 116 países en desarrollo, pero fueron los países con la deuda más alta antes de la pandemia los que experimentaron los mayores incrementos. Los dirigentes reivindicaron medidas para hacer cuanto fuera necesario para combatir la COVID-19, pero el sistema financiero internacional no ha cumplido: a pesar de las exhortaciones públicas al gasto del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), sus propios compromisos no han estado a la altura de las promesas ni las necesidades. Esto ha provocado que los países con restricciones fiscales y grandes deudas no tengan otra opción que pedir préstamos para responder a las necesidades urgentes y evitar el colapso económico. Cinco países suspendieron el pago de la deuda y las rebajas de calificación de la deuda soberana se triplicaron en 2020.”¹¹⁰

Al respecto, la Experta YUEFEN LI destacó que las consecuencias económicas y financieras han afectado la protección de los derechos humanos, especialmente en países en desarrollo, y esto plantea un dilema entre el servicio de la deuda y la protección de los derechos básicos: *“La elección entre el servicio de la deuda y la salvación de vidas se ha posicionado firmemente en un primer plano. Como señaló el Director General de Save the Children, Kevin Watkins, ‘cuando las reclamaciones de los acreedores ponen en riesgo los derechos del niño, solo hay una opción posible: defender los derechos de los niños.’ Los países tienen una capacidad desigual para financiar la recuperación necesaria, a pesar de que la capacidad de proteger los derechos humanos está*

¹¹⁰ *Ibíd.*, pp. 5-6.

inextricablemente asociada a la capacidad de gastar los recursos necesarios. El aumento de la carga de la deuda y las crecientes dificultades para pagarla tendrán repercusiones negativas en la capacidad de los Estados para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de su población. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes tienen la obligación de dedicar el máximo de recursos de que dispongan a la plena realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la salud. Dado que esta pandemia y las medidas adoptadas para combatirla han ejercido un impacto desproporcionadamente negativo en los grupos más marginados, los Estados deben hacer todo lo posible por movilizar los recursos necesarios para combatir la COVID-19 de la manera más equitativa posible, con el fin de evitar que se imponga una mayor carga económica a estos grupos marginados.”¹¹¹

La Experta de la ONU concluyó en su informe que en miras a una reforma global en la materia, los siguientes elementos, entre otros, son ineludibles: ¹¹²

- a. Proceso democrático.** Existen muchas propuestas para reformar la arquitectura del endeudamiento internacional pero el problema es que la mayoría de las estrategias se basan en foros dirigidos por los acreedores, con la consecuente dificultad de que no sean debidamente consideradas las necesidades de cumplimiento de los derechos humanos por parte de los deudores. En este sentido, la arquitectura actual de la deuda internacional

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 9.

¹¹² *Ibíd.*, pp. 21-23.

no ha permitido que se dé voz a los países deudores y se atiendan sus intereses.

- b. Evitar los programas de austeridad.** Los programas de austeridad basados en la reducción del gasto público, el aumento de los impuestos y la privatización de activos públicos esenciales influyen negativamente en el crecimiento, la deuda y la igualdad, y suelen tener consecuencias negativas sobre los derechos humanos.
- c. Imparcialidad.** Las crisis de la deuda deben tratarse en foros imparciales ante agentes sin conflictos de intereses que puedan garantizar la imparcialidad y apliquen criterios objetivos, uniformes y transparentes.
- d. Marco multilateral para la reestructuración de la deuda.** La reforma debe basarse en normas y principios de derechos humanos. La ONU debe desempeñar un papel de liderazgo en la reforma para generar una resolución equitativa, duradera y comúnmente aceptable de las crisis de la deuda soberana. Un marco multilateral sería la mejor opción para solucionar las crisis de deuda.
- e. Alivio de la deuda.** La dimensión del alivio debe cubrir la capacidad para cumplir adecuadamente con las obligaciones relativas a los derechos humanos.
- f. Derecho a la reestructuración.** La inexistencia de un mecanismo de renegociación o de un marco multilateral no implica que los Estados no puedan reestructurar sus deudas de buena fe.

ATTIYA WARIS —la actual Experta Independiente sobre deuda externa, otras obligaciones financieras internacionales y derechos humanos de las Naciones Unidas,

quien sucedió a YUEFEN Li (en adelante “**Experta de la ONU sobre deuda externa y derechos humanos**”)—¹¹³ realizó en el marco de su labor una visita a la República Argentina del 5 de octubre de 2022,¹¹⁴ dictó una conferencia en la Ciudad de Buenos Aires en la que realizó recomendaciones preliminares,¹¹⁵ y elaboró un informe específico sobre la situación de la deuda soberana en Argentina, el cual se abordará *infra* en la segunda parte de este trabajo de tesis.

La Experta Independiente, en cumplimiento de la Resolución 52/17 del Consejo de Derechos Humanos, presento su informe anual sobre: “*las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales*”¹¹⁶ En este informe, ATTIYA WARIS aborda el tema de la “legitimidad fiscal” y los principios a aplicar en la utilización de los recursos financieros para hacer efectivos y operativos los derechos humanos. Al respecto, la experta destacó que existirá legitimidad fiscal en una política de gestión de deuda: “*cuando la sociedad confía en que las instituciones que gobiernan los recursos fiscales que les han encomendado lo harán*

¹¹³ Profesor Attiya Waris (Kenia) fue nombrada Experta Independiente de la ONU sobre la deuda externa y los derechos humanos por el Consejo de Derechos Humanos en su 47° período de sesiones y asumió esta función el 1 de agosto de 2021. Es doctora en Derecho y especialista en Derecho Fiscal, Política y Desarrollo. La profesora Waris imparte clases en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nairobi (Kenia) y anteriormente lo hizo en Sudáfrica, Ruanda, Malasia y el Reino Unido. La profesora Waris ha investigado y publicado sobre temas globales, africanos, asiáticos, europeos y latinoamericanos. Información disponible en: [ACNUDH | Attiya Waris \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/en/attorneys/attiya-waris)

¹¹⁴ Declaración de la Sra. Attiya Waris, Experta Independiente de las ONU sobre la Deuda Externa, otras y Derechos Humanos en su visita a Argentina, 26 de septiembre – 5 de octubre de 2022, disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/iedebt/2022-10-05/EOM_Statement_IE_Debt_Argentina_E.docx

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ *Ibíd.*

velando por los intereses de la sociedad y de los derechos humanos.”¹¹⁷ La experta propone siete principios que garantizarían la “legitimidad fiscal” de los Estados: Rendición de cuentas, la transparencia, la responsabilidad, la eficacia, la eficiencia, la equidad y la justicia:

- Principio de rendición de cuentas: “Los sistemas fiscales no deben ser arbitrarios ni discriminatorios y deben incluir mecanismos de rendición de cuentas para recaudar, asignar y gastar los recursos públicos que generan”.¹¹⁸ Se debe garantizar que quienes toman las decisiones respondan y rindan cuentas, si procede, de sus acciones y omisiones en relación con las políticas y estrategias en materia de presupuesto y deuda”.¹¹⁹ El Estado representa a los ciudadanos, por lo tanto si un funcionario público que lo integra comete un acto de corrupción, como la malversación de bienes o acepta un soborno de parte de un prestamista al tomar un crédito soberano, debe ser perseguido por las leyes nacionales y/o convenios internacionales contra la corrupción, en este sentido son importantes también los “principios de la UNCTAD del año 2012”.¹²⁰
- Principio de transparencia: El informe refiere que las decisiones en materia tributaria deben ser tomadas en el marco de un proceso transparente y con participación. En ese

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ UNCTAD, (2012), *Principios Consolidados sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos*, disponible en: [Principios Consolidados sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos \(unctad.org\)](http://unctad.org/Principios_Consolidados_sobre_Otorgamiento_y_Toma_Responsables_de_Préstamos_Soberanos)

sentido la transparencia obliga a los Estados a planificar, aprobar, ejecutar y darles seguimiento a los presupuestos públicos.¹²¹ Consecuentemente refiere la experta: *“Como deudores soberanos, los Estados tienen la responsabilidad de divulgar información completa y precisa sobre su situación económica y financiera que se ajuste a los requisitos normalizados de presentación de informes y sea pertinente para su situación de deuda”*¹²²

- **Principio de responsabilidad:** Son los Estados soberanos los responsables de generar las condiciones para que se concrete la legitimidad fiscal, para lograrlo es necesario que *“tengan una oportunidad auténtica y efectiva de participar en la elaboración de las políticas fiscales y contribuir a ella. Ese principio también exige que los países de ingreso bajo o los países pequeños de ingreso alto tengan una oportunidad auténtica de participar y representar sus intereses, por ejemplo”*.¹²³ La experta entiende que el principio de responsabilidad: *“exige que los países de ingreso bajo o los países pequeños de ingreso alto tengan una oportunidad auténtica de participar y representar sus intereses”*¹²⁴ y que los préstamos tomados por los Estados deben

¹²¹ UNCTAD, (2012), *Principios Consolidados sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos*, disponible en: [Principios Consolidados sobre Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos \(unctad.org\)](https://unctad.org/es/publications/principios-consolidados-sobre-otorgamiento-y-toma-responsables-de-prestamos-soberanos)

¹²² ONU, (2024), A/HRC/55/54: Legitimidad fiscal por medio de los derechos humanos: un enfoque basado en principios aplicado a la recaudación y asignación de recursos financieros para hacer efectivos los derechos humanos - Informe de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Attiya Waris, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5554-fiscal-legitimacy-through-human-rights-principled-approach>

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ *Ibíd.*

regirse por un marco jurídico preciso que determine *los procedimientos, las responsabilidades y la rendición de cuentas, y garantice una aprobación y supervisión adecuadas*. La experta entiende, incluso que *“ese marco también debe fijar límites para los préstamos internacionales por medio de leyes presupuestarias adecuadas”*.¹²⁵

- Principio de eficiencia: El informe recomienda a los Estados que ejecuten anualmente una evaluación de sus necesidades, que fomente la participación ciudadana, para analizar si verdaderamente requieren endeudarse para financiar sus políticas públicas. En ese sentido: *“los Estados tienen la responsabilidad de sopesar los costos y los beneficios del endeudamiento y solo deberían solicitar un préstamo soberano si este permitiera realizar inversiones públicas o privadas adicionales con una rentabilidad social prevista al menos igual al tipo de interés probable, o si la alternativa implicara recortar una inversión cuya rentabilidad sea superior al tipo de interés”*.¹²⁶ Para que se concrete el principio de eficiencia al momento de reembolsar lo adeudado por Estado soberano, el informe refiere: *“los Estados deben velar por que el nivel de servicio de la deuda no sea tan excesivo o desproporcionado respecto de su capacidad financiera y sus demás recursos que exija la desviación de los fondos destinados a la prestación de servicios sociales para todas las personas que viven en su territorio y están sujetas a su jurisdicción, en particular los relacionados con los*

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ *Ibíd.*

*derechos económicos, sociales y culturales, o que incapacite a los Estados para cumplir sus obligaciones básicas mínimas”.*¹²⁷

- Principio de eficacia: Los sistemas tributarios de los países deben estructurarse de la forma más eficiente, para garantizar y promover los derechos humanos. Aún en tiempos de crisis económica, los Estados soberanos, ya sea que actúen individualmente o como integrantes de organismos multilaterales, están obligados a cumplir con las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho Internacional de los derechos humanos. Al desarrollar este principio en su informe, la experta refiere: *“las políticas sociales deben tener por objetivo abordar e invertir los efectos de las recesiones económicas, asegurando al mismo tiempo el respeto de los derechos humanos; y las políticas fiscales se deben utilizar como instrumento anticíclico para prevenir o gestionar las crisis, igualar las oportunidades y aumentar al máximo la realización de los derechos humanos. Las políticas de deuda, en particular, deben ser coherentes con los objetivos generales relacionados con el desarrollo económico sostenible y la realización de los derechos humanos”.*¹²⁸
- Principio de equidad: El sistema tributario debe estar necesariamente vertebrado en la capacidad contributiva de los contribuyentes, al efecto de mitigar las desigualdades sociales. En ese sentido los Estados deben optimizar al máximo los recursos presupuestarios con los que cuentan, para avanzar en la tutela efectiva de los derechos

¹²⁷ *Ibíd.*

¹²⁸ *Ibíd.*

humanos. Solo “*cuando los recursos nacionales no sean suficientes para que se hagan efectivos esos derechos, los Estados deberán solicitar asistencia internacional.*”¹²⁹ La experta puntualiza que la ONU ha recomendado que el nivel de gasto mínimo en cuestiones inherentes a derechos humanos debería ser la siguiente: a) debe destinarse al presupuesto en educación y sanidad al menos entre el 15 % y el 20 % del total del gasto público o entre el 4 % y el 6 % del producto interno bruto (en adelante “PIB”); b) debe invertirse en salud al menos el 7,5 % del PIB; c) la protección social básica solo para niños, maternidad, discapacidad y vejez para los países de ingreso bajo, debería representar al menos un mínimo del 8,5 % del PIB.¹³⁰

- Principio de justicia: A la luz de este principio, los Estados deberían promover esquemas tributarios progresivos que tiendan a la justicia social y a morigerar las desigualdades. Desde la perspectiva de las finanzas públicas, la experta señala que los análisis sobre sostenibilidad de deuda se basan en conceptos inadecuados, que no integran a los derechos humanos en la ecuación. En efecto, los análisis de sostenibilidad solo tienen en cuenta las perspectivas de crecimiento económico y la capacidad de pago del Estado, sin siquiera considerar en ese análisis si el pago de servicio de la deuda privará al Estado de los recursos necesarios para que de cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos humanos. En opinión de la experta, resulta necesario que se incluya dicho elemento en el análisis de

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ *Ibíd.*

sostenibilidad de la deuda, ya que la deuda no se puede calificar de “sostenible” si se ignoran las dimensiones sociales y de derechos humanos de la sostenibilidad.¹³¹

Teniendo en cuenta todo los principios votados por los Estados en la Asamblea General de la ONU, así como las opiniones de los distintos Expertos independientes de la ONU que estudiaron la relación entre deuda soberana y derechos humanos, podemos concluir que desde la perspectiva de las Naciones Unidas la sostenibilidad de la deuda soberana no debe determinarse únicamente por el elemento de capacidad financiera sino también por la posibilidad de cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos. En especial, los Estados no deberían, en pos de cumplir con esquemas de pago de servicios de deuda, implementar “políticas de ajuste” que vulneren los derechos humanos de los pueblos: *“el ejercicio de los derechos fundamentales de la población de los países deudores a la alimentación, la vivienda, el vestido, el empleo, la educación, los servicios de salud y un medio ambiente saludable no puede subordinarse a la aplicación de políticas de ajuste estructural, programas de crecimiento y reformas económicas adoptadas a raíz de la deuda”*¹³².

Tanto las instituciones financieras internacionales como las empresas del sector privado están obligados a respetar los DDHH, consecuentemente tienen el deber de no ejecutar ni financiar acciones políticas o programáticas que directa o indirectamente

¹³¹ Ibid.

¹³² Resoluciones de la ONU N° 23/11 —2013—, § 23, y 20/10 —2012—, § 24, por la que se aprueban los Principios rectores de la deuda externa y los derechos humanos.

obstaculicen el disfrute de los derechos humanos, esto conforme al Principio 9 que suscribió el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.¹³³

Profundizando lo antedicho, la ONU en su Resolución 43/10 del 2020 refirió además que: *“la carga de la deuda exacerba los numerosos problemas a que se enfrentan los países en desarrollo, contribuye a la extrema pobreza y representa un obstáculo para el desarrollo humano sostenible y, por ende, un grave impedimento para la efectividad de todos los DH”*.¹³⁴

También es de resaltar la posición del CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS de la ONU en relación a los programas económicos vinculados a contextos de crisis de deuda y renegociación de la misma cuando refiere: *“...no deben reproducir las políticas anteriores de ajuste estructural que no hayan dado resultado, como las exigencias dogmáticas de privatización y la reducción de los servicios públicos...”*.¹³⁵

Por ello, es el Estado quien debe establecer un marco jurídico y normativo que garantice un marco de negociación transparente desde el punto de vista jurídico e institucional para los procesos de reestructuración y gestión de deuda. Por esto, es

¹³³ Ibid.

¹³⁴ ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/RES/43/10, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, 29 de junio de 2020.

¹³⁵ ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, A/HRC/RES/23/11, Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, 21 de junio de 2013, disponible en:

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g13/149/54/pdf/g1314954.pdf>

importante hacer pública la información sobre la deuda externa para que se asegure una correcta rendición de cuentas por parte del gobierno.

2. Abordaje de la Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo en relación con la reestructuración de deudas soberanas.

La CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA COMERCIO Y EL DESARROLLO (en adelante “UNCTAD”), tiene una trayectoria de trabajo vinculada con las soluciones y desafíos de las crisis de la deuda en países de medianos y bajos ingresos.¹³⁶

En este sentido, tras la crisis financiera mundial de 2008 y la posterior aparición de crisis de deuda soberana en los países en desarrollo y desarrollados, la UNCTAD decidió presentar una propuesta para mejorar la coherencia, la equidad y la eficiencia de las reestructuraciones de deuda soberana.¹³⁷ Para ello, creó en 2013 un Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre un Mecanismo de Reestructuración de la Deuda (en adelante “Grupo de Trabajo”), compuesto por partes interesadas y expertos independientes.¹³⁸ En este contexto, en 2015 la UNCTAD publicó un Roadmap (en adelante “Hoja de Ruta”)¹³⁹ donde se detallan algunas medidas que los países pueden tomar antes y durante el proceso de reestructuración de la deuda.¹⁴⁰

¹³⁶ UNCTAD, *Debt and development*, disponible en: <https://unctad.org/es/node/2891>

¹³⁷ UNCTAD (2015), *Sovereign Debt Workouts: Going Forward Roadmap and Guide*, abril 2015, disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

En primer lugar, el Grupo de Trabajo identificó los principales problemas en la reestructuración de deuda:

- 1. Ausencia de un foro específico.** La ausencia de un foro internacional que se ocupe de la resolución de los problemas de deuda soberana ha dado lugar a que las decisiones se tomen en un amplio abanico de entornos institucionales en distintas jurisdicciones y en detrimento de la coherencia global. La multiplicidad de tribunales y órganos jurisdiccionales que se ocupan de las cuestiones de la deuda y que aplican distintos derechos de diferente forma, puede conllevar el problema de *fórum shopping*.¹⁴¹ También crea incoherencia jurídica debido a las variaciones en las interpretaciones jurídicas. Aunque puede argumentarse que cierto grado de variación aumenta la flexibilidad y fomenta una mayor participación, la falta de normas y principios claros y de aplicación universal crea incertidumbre y perturba gravemente la coordinación de los acreedores en los procesos de reestructuración de la deuda soberana.¹⁴²
- 2. Justicia.** La práctica actual no garantiza una solución justa para deudores y acreedores. El mencionado estado de fragmentación aumenta las posibilidades de conductas de mala fe por parte de algunos acreedores que compran deuda soberana en dificultades con un fuerte descuento para aguantar y litigar hasta extraer el valor nominal de sus activos. La estructura de negociación de las quitas

¹⁴¹Se define como *Forum shopping* a la conducta oportunista de una parte al decidir la presentación de la demanda en el foro más favorable a sus intereses. Definición del Diccionario Panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española, disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/forum-shopping>

¹⁴² UNCTAD, *Sovereign Debt Workouts: Going Forward Roadmap and Guide*, abril 2015, p.3, disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf

de deuda soberana no siempre respeta la necesidad de transparencia y garantías procesales. Los deudores pueden verse expuestos a decisiones carentes de responsabilidad e independencia. Además, los acreedores pueden verse perjudicados por la conducta unilateral de los Estados deudores, que no está justificada por exigencias económicas o políticas.¹⁴³

- 3. Déficit de eficiencia.** Las reestructuraciones suelen llegar demasiado tarde. Los Estados deudores pueden retrasar la decisión de reestructurar su deuda por diversas razones: incertidumbre, falta de información y ciclos electorales, entre otras. Los déficits en la coordinación de los acreedores o el no aceptar pérdidas también pueden provocar retrasos. Además, las reestructuraciones suelen ser insuficientes como consecuencia de la incertidumbre, las expectativas de crecimiento demasiado optimistas o el miedo al riesgo reputacional. Esta falta de eficiencia suele ser la causa de repetidos episodios de reestructuración y puede acarrear costes adicionales para todas las partes.¹⁴⁴

La adhesión a un conjunto de principios comunes mejoraría las prácticas de reestructuración de la deuda. Dichos principios servirían de orientación a las partes interesadas a la hora de negociar reestructuraciones de deuda o de resolver casos relacionados con reestructuraciones de deuda soberana.¹⁴⁵ La hoja de ruta establece cinco

¹⁴³ *Ibid.*, pp.3-4.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

principios: la legitimidad, la imparcialidad, la transparencia, la buena fe y la sostenibilidad:

1. La *legitimidad* exige que el establecimiento, el funcionamiento y los resultados de los mecanismos y procedimientos de reestructuración de la deuda soberana cumplan los requisitos de titularidad, exhaustividad, inclusión, previsibilidad y otros aspectos del Estado de Derecho.¹⁴⁶
2. La *imparcialidad* implica que los actores, las instituciones y la información que intervienen en las reestructuraciones de deuda estén libres de desvíos e influencias indebidas. Aunque es natural que acreedores y deudores persigan sus propios intereses, las reestructuraciones de deuda requieren una perspectiva neutral, especialmente en lo que respecta a las evaluaciones de sostenibilidad y las decisiones sobre las condiciones de reestructuración.¹⁴⁷
3. La *transparencia* significa que la información sobre las instituciones, los procesos y los datos en que se basan las reestructuraciones de deuda esté a disposición de todos los interesados.¹⁴⁸
4. La *buena fe* implica que los procedimientos de reestructuración de la deuda y sus resultados jurídicos y económicos respondan a las expectativas básicas de equidad.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ UNCTAD (2015), *Sovereign Debt Workouts: Going Forward Roadmap and Guide*, abril 2015, p. 4, disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

5. La *sostenibilidad* requiere que las reestructuraciones de la deuda soberana se lleven a cabo de manera oportuna y eficiente y conduzcan a una situación estable de la deuda, minimizando al mismo tiempo los costes para los derechos económicos y sociales y el desarrollo del Estado deudor.¹⁵⁰

A la luz de los problemas indicados y los principios anteriores, el Grupo de Trabajo considera conveniente la posibilidad de debatir a nivel multilateral una serie de reformas.

En primer lugar, se consideró necesaria la creación de una Institución de Resolución de Deuda Soberana (en adelante “DWI”, por sus siglas en inglés) con el objetivo de apoyar a los Estados deudores individuales que busquen una resolución, principalmente a través de la facilitación de un diálogo inclusivo con la totalidad de sus acreedores, de la mediación y el arbitraje, y de proporcionar el apoyo técnico y logístico para las resoluciones de deuda soberana, incluyendo un archivo público para los registros completos de las resoluciones anteriores. Si bien la creación de una institución como la DWI se considera la opción preferida por parte del Grupo de Trabajo, los pasos y recomendaciones definidos en esta Hoja de Ruta también funcionan independientemente de la creación de un DWI.¹⁵¹

En segundo lugar, el Grupo de Trabajo cree conveniente que los Estados, los acreedores, las ONG y las organizaciones internacionales formulen indicadores de alerta

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ UNCTAD (2015), *Sovereign Debt Workouts: Going Forward Roadmap and Guide*, abril 2015, p. 5, disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsddf2015misc1_en.pdf

temprana e indicadores de referencia, a partir de los cuales se anima activamente a los Estados deudores a discutir una reestructuración previa al impago.¹⁵² En tercer lugar, se recomienda que las principales jurisdicciones que acogen la emisión de bonos soberanos o cuya legislación rige otros instrumentos de deuda soberana, adopten legislación específica para proteger el resultado de los procesos de negociación consensuada.¹⁵³ En cuarto lugar, los Estados y las organizaciones internacionales podrían introducir medidas de apoyo que desalentaran el comportamiento poco cooperativo de los acreedores como por ejemplo, la publicación de una lista pública de acreedores no cooperativos y sus empresas matrices, que podría ser gestionada por la DWI (o un organismo independiente apropiado).¹⁵⁴ En quinto lugar, sería conveniente que los Estados deudores creen una oficina central de gestión de la deuda que analice y gestione los riesgos de sus deudas soberanas y que se publique un informe independiente sobre la estabilidad de la deuda basado en indicadores de alerta temprana de crisis de deuda que identifiquen los riesgos.¹⁵⁵

Con motivo de la publicación del documento citado, el Secretario General de la UNCTAD, MUKHISA KITUYI, declaró que *“ese tipo de mecanismos no solo está encaminado a facilitar una reestructuración equitativa de la deuda que ya no pueda pagarse según las condiciones del contrato original, sino que además ayudan a prevenir*

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ *Ibíd.*

¹⁵⁵ *Ibíd.*

un colapso financiero en los países que tienen dificultades para cumplir sus obligaciones externas.”¹⁵⁶

La urgencia del llamamiento de la UNCTAD se justifica por la gran fragilidad de la economía mundial: las economías emergentes —principales contribuyentes al crecimiento mundial desde 2011— pasan en estos momentos por dificultades, mientras que las economías desarrolladas siguen sin conseguir registrar algo más que un crecimiento mediocre es un escenario económico mundial signado por la post pandemia y la guerra en curso.

3. El abordaje del Club de París al problema de reestructuración de deuda externa.

El Club de París¹⁵⁷ se volvió un organismo clave en materia de financiamiento internacional y renegociación de deuda soberana en los últimos decenios del siglo pasado. Como es explicado por JUAN CARLOS VILANOVA y MATHEW MARTIN: *“Inicialmente, las condiciones de reprogramación fueron aplicadas sobre una estricta base de caso por caso. Fue después de la crisis de deuda en 1980, cuando se volvió evidente que muchos países en desarrollo enfrentaban problemas de sostenibilidad de deudas de largo plazo (antes que liquidez de corto plazo), que los acreedores del Club de París empezaron a conceder más reprogramaciones de largo plazo para reducir la carga de la deuda. Sin*

¹⁵⁶ UNCTAD (2015), La economía global necesita rápidamente un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana equitativo y eficiente, según un informe de la UNCTAD, octubre 2015, Disponible en: [La economía global necesita rápidamente un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana equitativo y eficiente, según un informe de la UNCTAD | UNCTAD](#)

¹⁵⁷ El Club de París es un espacio informal de discusión y negociación entre acreedores oficiales y países deudores. Su función es renegociar en forma coordinada y conjunta las deudas externas de los países deudores con dificultades de pago. Fue creado en 1956, precisamente cuando la República Argentina estuvo de acuerdo con efectuar un encuentro con sus acreedores públicos. Sitio web disponible en: <https://clubdeparis.org/>

embargo, esto no resolvió el problema y así en 1987 el Club de París acordó, por primera vez, reprogramar deuda sobre términos concesionales, ofreciendo periodos de gracia y vencimiento más largos a los países africanos más pobres de la región del Sub-Sahara. Subsecuentemente, se ha dado a los países más pobres más alivio de deuda, incluyendo un componente de condonación de la deuda. Hoy en día, el Club de París es uno de los foros de alivio de deuda más importantes para los países más pobres del mundo, y uno de los pasos esenciales en la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC).”¹⁵⁸

Un país que quiere reestructurar su deuda con el Club de París debe cumplir las siguientes condiciones: (i) demostrar que no puede cumplir sus obligaciones financieras, a través de un resumen detallado sobre la situación macroeconómica; (ii) presentar un informe, explicando el tipo de alivio de deuda que necesita obtener, junto con una revisión detallada de todo su stock de deuda y servicio de deuda programado; (iii) implementar un programa estructural de ajuste apoyado por el FMI.¹⁵⁹

Luego de ello, el Estado que quiere negociar con el Club de París debe solicitar formalmente una reunión con sus acreedores, escribiendo a la Secretaría del Club de París.¹⁶⁰ La reunión se lleva a cabo en las oficinas del Tesoro Francés en París. En la etapa de negociación el Estado deudor presenta su posición en lo que concierne al alivio de la deuda, y las organizaciones que participan de las reuniones (el FMI, Banco Mundial y

¹⁵⁸ VILANOVA J. C. Y MARTIN, M. (2001), *El Club de París*, Debt Relief International, London.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

UNCTAD) realizan declaraciones sobre la necesidad de alivio y los acreedores pueden realizar preguntas sobre la situación de la deuda, y sobre las políticas macroeconómicas de ese Estado.¹⁶¹ A continuación, una vez que los representantes del Estado se retiran, se sustancian negociaciones a través del representante del Tesoro Francés quien actúa como mediador entre el deudor y los acreedores.¹⁶² Finalmente, una vez concluida la etapa de negociaciones, el Estado y sus acreedores firman el Acta de Acuerdo que establecerá: (i) si la deuda es elegible para la reestructuración y alivio de la deuda; (ii) en su caso, el periodo de consolidación de la deuda, esto es el periodo en el cual los pagos de servicio de deuda deben ser reestructurados; (iii) la fecha de corte; (iv) el monto total de alivio de la deuda; y (v) los términos y condiciones.¹⁶³

En este sentido, el Acta Acuerdo es solo el inicio del proceso, es el instrumento que otorga el marco general de condiciones, para que luego el Estado pueda negociar bilateralmente con cada uno de sus acreedores pertenecientes al Club de Paris.¹⁶⁴

No se encuentra contemplado en este procedimiento ninguna consideración particular sobre la implicancia de la reestructuración de deuda soberana y los desembolsos del pago de deuda reestructurada sobre el efectivo cumplimiento de los derechos humanos en el Estado deudor.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

4. El abordaje del FMI al problema de la reestructuración de deuda soberana.

El FMI es un organismo internacional¹⁶⁵ que tiene como una de sus funciones principales “*suministrar préstamos a los países miembros afectados por problemas efectivos o potenciales de balanza de pagos.*”¹⁶⁶ En efecto, el FMI otorga financiamiento a países miembros a efectos de dotarlos con cierto “*margen de maniobra*” para corregir sus problemas de balanza de pagos. Asimismo, junto con los países, el organismo diseña programas de ajuste respaldados con financiamiento del FMI.¹⁶⁷ La continuidad del respaldo financiero suele estar condicionada a la implementación eficaz de estos programas.¹⁶⁸

En palabras del FMI, un país miembro puede solicitar asistencia financiera “*si tiene una necesidad real o potencial de balanza de pagos, es decir, si no dispone o podría no disponer de financiamiento en montos suficientes y en condiciones accesibles para hacer frente a sus pagos internacionales netos (por ejemplo, importaciones, amortizaciones de la deuda externa) y al mismo tiempo mantener un nivel adecuado de reservas para hacer frente a necesidades futuras.*”¹⁶⁹

¹⁶⁵ La creación del FMI se planteó en julio de 1944 en la Conferencia de Bretton Woods, en la cual 44 países acordaron establecer un marco de cooperación económica y, actualmente, se encuentra conformado por 189 países miembros.

¹⁶⁶ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2016), *Fact sheet: Préstamos del FMI*, 2 de junio de 2016, disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/howlends.pdf>

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ *Ibíd.*

¹⁶⁹ *Ibíd.*

En relación directa con el tema que nos ocupa, el FMI impulsó iniciativas para generar regulaciones de la reestructuración de deuda soberana. En primer lugar, el FMI estableció una serie de principios informales que deben guiar toda reestructuración de deuda: i) obligación por parte del Estado en cuestión de manifestar la necesidad de reestructurar la deuda; ii) comunicación entre el Estado y los acreedores; iii) consenso y consentimiento respecto de los términos de la reestructuración, y iv) distribución equitativa de la carga.¹⁷⁰

Como se señaló *supra*, la fuente de financiamiento influirá en el proceso de reestructuración de deuda, y por ello para casos de fuente de financiamiento diversificada, el FMI destacó las dificultades que implica la posibilidad de que un acreedor que se niega a aceptar un acuerdo de reestructuración de un Estado soberano termine frustrando un acuerdo aceptable para la mayoría o incluso obtener mejores condiciones que los demás.

En palabras del FMI *“puede resultar más difícil coordinar la actividad de los tenedores de bonos que la de los acreedores bancarios. A diferencia de éstos, los tenedores de bonos suelen no mantener una relación a largo plazo con los deudores, y además tienen más incentivos para demandar a los acreedores morosos, porque, también a diferencia de los bancos, no tienen que repartir el producto del litigio. La situación se complica aún más por la creciente diversidad de instrumentos de deuda y de instrumentos*

¹⁷⁰ CASO CIADI No. ARB/07/5, 4 de agosto de 2011, párrafo 40, disponible en: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4086.pdf>

*financieros derivados que están en juego. Dados todos esos factores, es difícil reunir a todos en una misma sala y llegar a un acuerdo que todos acepten como solución justa.”*¹⁷¹

Como fue explicado *supra*, a menudo los Estados toman un volumen de deuda insostenible, y lo cual les exige posteriormente aplicar estrictos programas de ajuste que recortan prestaciones de derechos humanos y sociales para poder enfrentar los servicios de la deuda contraída.

i. Mecanismos de reestructuración de las deudas soberanas.

Frente a este cuadro de situación, la comunidad internacional propuso abordajes para esta problemática. Uno de ellos ofrece una solución estatutaria, a saber, el FMI. Al respecto, en 2002, quien fuera la subdirectora del FMI, ANNE KRUEGER, propuso el “*Mecanismo de reestructuración de la deuda soberana*” (en adelante “**SDRM**”) con el objetivo de establecer un marco normativo internacional que: “*permitiera mitigar las dificultades y los costos derivados de los episodios de default y encarar un proceso de reestructuración ordenado, eficiente y beneficioso para las partes*”.¹⁷²

Para KRUEGER , el SDRM representa para los Estados soberanos la contrapartida de los procedimientos de quiebra para los privados. Si bien existen diferencias entre las características de los deudores, podrían trazarse paralelismos en el abordaje, si se lograban adaptar las soluciones que ofrece el derecho comercial en casos de insolvencia

¹⁷¹ KRUEGER ANNE O. (2002), *El mecanismo de reestructuración de la deuda soberana: Un año después*, Fondo Monetario Internacional, 12 de noviembre de 2002, disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp111202>

¹⁷² *Ibíd.*

de empresas a los casos de deudas soberanas. Por ejemplo: el acuerdo entre el deudor y una mayoría especial de acreedores, mecanismos para desalentar litigios y el establecimiento de ámbito que actué como foro de atracción para resolver controversias. Consecuentemente, “*se crearía un marco jurídico internacional con el cual una mayoría especial de acreedores (no el FMI) podría alcanzar un acuerdo de reestructuración con los gobiernos deudores y elaborar los términos del mismo, de tal forma que fuesen legalmente vinculantes para todas las partes. Para que pudiese ser aplicable a todos los acreedores, sería necesario adoptar de manera paralela un instrumento de arbitraje mediante una norma legal de carácter universal...*”¹⁷³ Cabe resaltar que para lograr eso debería reformar el convenio constitutivo del FMI, lo cual no es una cuestión sencilla en términos políticos.

El SDRM fue criticado por los bancos, el sector financiero y por prestamistas. Los inversores creían que esta “solución estatutaria” reduciría su poder de presión y negociación con los Estados soberanos. En ese sentido el “*SDRM es todavía visto como un proyecto con dificultades de implementación, que tendría efectos relevantes de riesgo moral, y consecuentemente podría encarecer la financiación a los países con necesidades de recursos del exterior*”.¹⁷⁴

¹⁷³ VAZQUEZ, ALFREDO MACIAS (2008), *La reestructuración de la deuda soberana: multilateralismo, acción colectiva y canje*, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362008000400004&lng=pt&nrm=iso&tlng=es#nota

¹⁷⁴ MARTÍNEZ TURÉGANO, D., & SANTISO GUIMARAS, J. (2005), *El sector privado en la resolución de crisis de deuda soberana*, ICE, Revista De Economía, disponible en: <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/885>

Según el FMI, el SDRM generaría un ámbito de previsibilidad para la resolución de crisis de deuda, reduciendo el costo de acceso a los mercados por parte de los Estados. Sin embargo, resulta llamativo que el propio FMI se excluye a sí mismo del tratamiento a los acreedores bajo el SDRM, lo cual ha sido objeto de críticas.¹⁷⁵

A pesar de los argumentos en favor del SDRM que pregonaba el FMI, la realidad es que, para su efectiva implementación, debía modificarse el convenio constitutivo del organismo con el 85% de los votos afirmativos de los integrantes, para obrar conforme las exigencias legales de dicho instrumento. Para lograr eso hubiese sido necesaria alcanzar un nivel de consenso entre los integrantes del organismo que no se consiguió.¹⁷⁶

Entre las causas que explican porque no se logró implementar el SDRM, estuvo la activa resistencia que llevaron a cabo desde el Tesoro de los Estados Unidos y las organizaciones que defendían los intereses de los acreedores privados. Esto trajo como consecuencia que el organismo sea promotor, con el apoyo de los Estados Unidos de Norteamérica (en adelante “EE.UU.”), de las cláusulas de acción colectiva, que ganaron protagonismo desde la primera emisión de bonos soberanos mexicanos bajo ley extranjera (Nueva York) que se realizó en el 2003.

Consecuentemente, en los últimos decenios tuvieron mayor desarrollo y aplicación las propuestas de solución contractuales, que se focalizan en mejorar los contratos para que sean más eficientes y contemplen procedimientos para que los

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Weeks-Brown Rhoda y Mühleisen (2019), El FMI 30 años después del plan Brady, disponible en: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2019/04/11/blog-the-imf-30-years-after-brady>

tenedores de títulos de deuda puedan encarar la negociación de su crédito sin necesidad de intervención de un marco regulatorio externo. Analizaré estas soluciones contractuales a continuación:

ii. Las Cláusulas de Acción Colectiva

El objetivo de las llamadas cláusulas de acción colectivas (en adelante “CAC”) es propiciar negociaciones que puedan derivar en la consolidación de mayorías necesarias que impongan el cumplimiento obligatorio del acuerdo de reestructuración al que se arribe para la totalidad de los acreedores, estableciendo así una posición de bloqueo que impida el accionar de los *holdouts*.

Dentro las CAC hay diferentes categorías, una de ellas son las llamadas “*majority restructuring clauses*” que le permite a una mayoría calificada realizar modificaciones a las condiciones financieras de los bonos que estaban previstas en los prospectos de emisión de los mismos. En ese sentido los cambios pueden comprender el capital, los intereses o la maduración, por ejemplo. Este accionar colectivo obliga al resto de los tenedores, siendo además una cláusula ejecutable antes o después de un default.¹⁷⁷

Otra categoría es la denominada “*majority enforcement clauses*” que opera como una limitación para que deudores minoritarios no litiguen contra el Estado soberano o ejecuten la cláusula de “aceleración” del pago total de la deuda en un escenario de

¹⁷⁷ Fondo Monetario Internacional (2002), The design and effectiveness of collective Action Clauses, disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2002/029/article-A001-en.xml>

default.¹⁷⁸ Las CAC se empezaron a aplicar masivamente desde el año 2003 en la jurisdicción de Nueva York, pero antes de eso ya estaban contempladas en los bonos de legislación inglesa, este proceso derivó en el perfeccionamiento de las mismas que trajo como consecuencia que se generen sucesivas “generaciones” de cláusulas que contenían los prospectos de emisión de los títulos soberanos.¹⁷⁹ En sus comienzos las CAC, permitían modificaciones en los contratos cuando se alcanzaba una mayoría calificada, en general, de 66% o 75% a nivel de serie individuales de las series individuales en los instrumentos financieros, concretándose una posición de bloqueo en las reestructuraciones.

La generación siguiente de CAC denominada “*double limb*” se caracterizaba por establecer dos niveles diferenciados de mayorías: por serie y en el agregado. Consecuentemente se requiere un porcentaje de aceptación para cada bono y además un porcentaje agregado para la totalidad de bonos de la serie. Por ello la reestructuración se define en dos pasos.¹⁸⁰ Al respecto, en 2014, desde la International Capital Market Association (ICMA) se suscitó una nueva generación de cláusula CAC, con el apoyo del FMI y el Tesoro de los EE.UU.,¹⁸¹ las cláusulas agregadas o “*single limb*”, que permiten

¹⁷⁸ Garcia Long Sergio (2022), las cláusulas de aceleración en las operaciones financieras, disponible en: <file:///C:/Users/etche/Downloads/26488-Texto%20del%20art%C3%ADculo-104646-1-10-20230131.pdf>

¹⁷⁹ Buchheit, L. C. y Gulati, M. (2020), The Argentine collective action clause controversy, disponible en: <https://academic.oup.com/cmlj/article-abstract/15/4/464/5912239?login=false>

¹⁸⁰ CHUCK FANG Y TREBESCH CRISTOPH (2019), *Restructuring Sovereign Bonds: Holdouts, Haircuts and Effectiveness of CACs*, disponible en: <file:///C:/Users/etche/Downloads/chuck-fang-presentation.pdf>

¹⁸¹ VAL, MARÍA EMILIA (2017): *El accionar de los fondos buitres: Una caracterización a partir del conflicto con la Republica Argentina*, disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/51193>

la renegociación de los términos si se alcanzara el voto del 75% del total de acreedores, si la propuesta es aplicable de manera uniforme a todas las series afectadas.¹⁸²

En la actualidad, en sus diferentes formatos, las CAC se aplican de manera regular y generalizada en los mercados de deuda soberana y representan un avance en relación a la armonización de los intereses de los estados emisores y los acreedores, a su vez que ponen un coto al abordaje litigioso de los *holdouts* y facilitan la coordinación con los tenedores.

Sin embargo, es discutible la efectividad de las cláusulas como mecanismo jurídico suficiente para facilitar procesos de reestructuración, por las limitaciones que contienen en sus efectos. Aún en la generación más novedosa de CAC denominada *double limb*, persiste el problema de bloqueo a nivel de serie o del total agregado. Como ejemplo de esto podemos citar la reestructuración argentina de 2020, donde los acreedores institucionales, de mayor relevancia económica, tenían por sus tenencias capacidad de bloqueo.¹⁸³

Consecuentemente las cláusulas de acción colectiva (CAC) resultaron otro dolor de cabeza para países en vías de desarrollo o emergentes. Para comprender su naturaleza, basta con referir que dichas cláusulas “*permiten que una (súper) mayoría de tenedores de*

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Alvarez Ayelen, (2020), La élite financiera. Una caracterización de los acreedores privados de la Argentina en la última reestructuración, disponible en: <https://fisyp.org.ar/wp-content/uploads/2023/06/Libro-Debates-actuales-FINAL-3.pdf#page=72>

*bonos vote a favor de una reestructuración de la deuda que luego se vuelve legalmente vinculante para todos los tenedores de bonos”.*¹⁸⁴

En palabras del premio Nobel de economía JOSEPH STIGLITZ: “(...) *dado que los bonos soberanos suelen reestructurarse sobre una base de serie por serie, solo una parte de los acreedores de un país soberano participa de un proceso de reestructuración dado. Esto implica un potencial grado de desigualdad entre los distintos bonistas. Un ejemplo especialmente representativo de esta situación ha quedado expuesto en el caso de la reestructuración de la Argentina (si bien hubo otros problemas similares en otros casos aunque fueron más leves): la posibilidad de que los holdouts y los fondos buitres intenten obtener mejores condiciones que los demás bajo la amenaza de bloquear la reestructuración (...). En un determinado momento, algunos expertos y hacedores de política tuvieron la esperanza de que las cláusulas de acción colectiva (CAC) resolverían estos problemas, pero, hace más de una década, esta visión fue seriamente cuestionada (por ejemplo, en la Iniciativa para la Conferencia de Diálogo de Políticas sobre Reestructuración de Deuda de la Universidad de Columbia, en mayo de 2002). Las preocupaciones de estos críticos terminaron confirmándose. Por ejemplo, si las CAC se aplicaran a cada emisión de bonos por separado, es relativamente sencillo para los holdouts especializados comprar una ‘posición de bloqueo’ dentro de una sola serie de*

¹⁸⁴ UNCTAD, 2015, *Informe sobre comercio y desarrollo*, disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2015_en.pdf

*bonos y, de este modo, frustrar lo que de otra manera sería un acuerdo de reestructuración ampliamente aceptado.”*¹⁸⁵

Por ello en este trabajo se refuerza la idea de que sólo un adecuado marco normativo internacional generaría las condiciones pertinentes para que los Estados puedan evitar situaciones de *default* y resuelvan sus problemas de deuda de forma que satisfaga los intereses de acreedores sin perjudicar los derechos fundamentales de quienes viven en países deudores.

Existe otra problemática importante no resuelta por las CACs, vinculada a la interpretación y efectos de ciertas cláusulas que realizan los acreedores que litigan contra los Estados. Por ejemplo, es el caso de las *pari passu* que en latín significa “igual paso” y que desarrollaremos a continuación.

iii. Clausula *Pari passu*.

Al interpretar esta cláusula los acreedores entienden que todos los acreedores están en “igualdad de condiciones” y en un “mismo nivel”. En consecuencia, los acreedores interpretan la cláusula como una promesa de tratamiento equitativo e igualitario, que impide discriminaciones entre acreedores en el tratamiento dado en el

¹⁸⁵ JOSEPH E. STIGLITZ , ET.AL, *Los problemas de equidad entre acreedores, y entre deudores y acreedores, en la reestructuración de la deuda soberana*, diciembre de 2015, disponible en: http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Investigaciones/73_stiglitz_etal.pdf

marco de una reestructuración, en relación a la modalidad y forma con la cual debe concretarse el pago.¹⁸⁶

La primera vez que la cláusula fue interpretada por un Juez en el sentido de garantizar el mismo tratamiento para todos los acreedores fue en el caso “*Elliot Associates contra Peru*”, el cual comenzó en 1995, antes que Perú defaultara su deuda soberana.¹⁸⁷ Elliot Associates (controlada por el grupo NML) adquirió en el mercado secundario una parte de los bonos emitidos por el país latinoamericano.¹⁸⁸ Luego, Elliot Associates rechazó todas las propuestas de reestructuración realizadas por el Estado y demandó a Perú ante una corte distrital de Nueva York. Ese Juzgado desestimó el reclamo haciendo suyos los argumentos de la doctrina “*champerty*”, la cual prohibía la compra de documentos de crédito vencidos por parte de personas físicas o jurídicas con la intención y el propósito de iniciar demandas judiciales.¹⁸⁹ La Cámara de apelaciones revocó lo decidido y reenvió nuevamente el caso al Juzgado de Primera instancia, que finalmente fallo a favor del actor, indemnizándolo por ochenta millones de dólares, obteniendo una

¹⁸⁶ MAKOFF GREGORY AND ROBERT KAHN (2015), *Sovereign bond contract reform implementing the new ICMA Pari Passu and Collective Action Clauses*, disponible en: https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no_56.pdf

¹⁸⁷ VAL MARIA EMILIA (2017), *El accionar de los fondos buitres: Una caracterización a partir del conflicto con la Republica Argentina*, disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-27662017000100008#:~:text=La%20doctrina%20Champerty%20%E2%80%93%20originada%20en,prop%C3%B3sito%20de%20iniciar%20demandas%20judiciales.

¹⁸⁸ *Ibíd.*

¹⁸⁹ *Ibíd.*

ganancia del 700% en relación al capital invertido en la compra de los bonos soberanos defaultados.¹⁹⁰

Otro caso paradigmático sobre este tema, es el caso “*NML Capital contra la República Argentina*”, también conocido como el “el juicio del siglo”.¹⁹¹ En este litigio promovido por los acreedores de deuda argentina emitida con jurisdicción norteamericana, se demandó al Estado nacional ante las cortes federales de Nueva York. El 23 de febrero de 2012, el juez interviniente en la causa, el Juez Thomas Griesa determinó que Argentina violó la cláusula “*pari passu*” ya que dio prioridad de pago a los acreedores que aceptaron la propuesta de reestructuración del Estado, en detrimento de los que no aceptaron la reestructuración.¹⁹²

5. Marco de Sostenibilidad de la Deuda.

El FMI y el Banco Mundial crearon un marco que tiene la pretensión de servir de guía a los países al efecto de evitar en la medida de lo posible una acumulación excesiva de deuda en el futuro.

El marco de sostenibilidad de la deuda (en adelante “MSD”) fue anunciado en abril de 2005 y está sujeto a revisiones periódicas, probablemente dada la certeza de que,

¹⁹⁰ MONTEAGUDO MANUEL (2004), *Peru’s experience in sovereign debt management and litigation: some lessons for the legal approach to sovereign indebtedness*, disponible en: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1594&context=lcp>

¹⁹¹ BURGUEÑO CARLOS (2014), *Argentina perdió el “Juicio del siglo” Ahora depende de Griesa*, *Ambito financiero*, disponible en: <https://www.ambito.com/edicion-impres/la-argentina-perdio-el-juicio-del-siglo-ahora-depende-griesa-n3845600>

¹⁹² MARTINELLI AUGUSTO (2021), *La “jurisdicción exorbitante” del poder judicial norteamericano: El caso de los fondos buitres contra la República Argentina*, disponible en: <file:///C:/Users/etche/Downloads/08.+MARTINELLI.+Augusto.+La+%E2%80%9Cjurisdicci%C3%B3n+exorbitante%E2%80%9D..pdf>

tal como señala Thomas Piketty, “*las cuentas nacionales son una construcción social en perpetua evolución*”¹⁹³. Al respecto, es dable consignar brevemente la evolución de esa clase de marcos de referencia, para dar contexto al modo en que hoy día se entiende en el plano internacional, la sostenibilidad de la deuda pública de un país soberano.

El marco vigente, aprobado por las autoridades del FMI y del Banco Mundial en septiembre de 2017, está vigente desde julio de 2018. Dicho marco propone un enfoque estratégico para alcanzar los objetivos pretendidos. Consecuentemente tiene por objeto guiar las decisiones de los países de bajo ingreso sobre la toma de créditos de manera tal que las necesidades de financiamiento tengan un correlato con la capacidad de pago actual y futura. En este sentido, se llevan a cabo análisis de sostenibilidad de la deuda (en adelante “ASD”), los cuales consisten en estudios y análisis sobre la situación económica financiera de un Estado y su relación con la deuda soberana.¹⁹⁴ El ADS consiste en: (i) un análisis de la carga de la deuda proyectada para los 10 años siguientes y de la vulnerabilidad de ese Estado ante perturbaciones económicas y originadas por las políticas, tanto en una situación hipotética de base como con pruebas de tensión; y (ii) una evaluación del riesgo de problemas de deuda externa y global, a partir de umbrales y parámetros de la carga de la deuda, respectivamente, que dependen del marco macroeconómico y otra información propia de cada país.¹⁹⁵

¹⁹³ PIKETTY, T., *El capital en el siglo veintiuno*. Cambridge, Massachussets Edición Du Seouil pp 56, (2014).

¹⁹⁴ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*, 17 de marzo de 2021, disponible en: www.imf.org › [About](#) › [Factsheets](#) › [Sheets 2016/08/01 Debt-Sust...](#)

¹⁹⁵ Ibid.

El MSD analiza los potenciales riesgos tanto la deuda externa como la deuda del sector público en países de bajos ingresos. Existen cuatro calificaciones para el riesgo de problemas de deuda pública externa:

- **Riesgo bajo.** Un Estado tiene riesgo bajo en su deuda externa cuando todos los indicadores de deuda superan los valores mínimos, tanto en el escenario hipotético de base como en las evaluaciones de tensión;¹⁹⁶
- **Riesgo moderado.** Cuando ninguno de los indicadores de la carga de la deuda supera sus valores mínimos en el escenario hipotético de base, pero al menos uno de los indicadores supera su valor mínimo en las pruebas de tensión;¹⁹⁷
- **Riesgo alto.** Cuando se superan uno o más umbrales en la situación hipotética de base, pero el Estado no experimenta por el momento dificultades para realizar los pagos;¹⁹⁸ o
- **Con problemas de deuda.** Cuando el Estado ya tiene dificultades para atender el servicio de la deuda, como lo demuestran, entre otras cosas, la morosidad, la reestructuración en curso o inminente de la deuda o indicadores de fuerte probabilidad (p. ej., cuando los indicadores de la deuda y del servicio de la deuda muestran graves incumplimientos a corto

¹⁹⁶Ibid.

¹⁹⁷Ibid.

¹⁹⁸Ibid.

plazo o niveles significativa o persistentemente por encima de los umbrales).¹⁹⁹

El MSD clasifica los Estados en tres categorías de capacidad de tolerancia de la deuda (fuerte, mediana y deficiente) utilizando el indicador compuesto, que se basa en el desempeño histórico del país y en sus perspectivas de crecimiento real, la cobertura de las reservas, la entrada de remesas y el estado del entorno mundial.²⁰⁰ Se emplean diferentes umbrales indicativos y parámetros para la carga de la deuda, según la capacidad de tolerancia de la deuda de cada Estado.²⁰¹ Los umbrales correspondientes al desempeño firme son los más altos y denotan que en un país con un desempeño macroeconómico y políticas sólidas por lo general puede manejar una mayor acumulación de deuda de manera menos riesgosa.²⁰²

Al respecto, los indicadores tienen únicamente una base de análisis económica financiera, que no toma en cuenta el estado de cumplimiento de los derechos humanos o la necesidad de fondos para el efectivo cumplimiento de los derechos humanos.

¹⁹⁹FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*, 17 de marzo de 2021, disponible en: [www.imf.org › About › Factsheets › Sheets 2016/08/01 Debt-Sust...](http://www.imf.org/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/Debt-Sust...)

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*

V. EL DERECHO INTERNACIONAL AL DESARROLLO

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable y la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones.

Asamblea General de la ONU,
4 de diciembre de 1986

La sostenibilidad de la deuda soberana, así como las posteriores reestructuraciones de deuda que puedan tener lugar, se vinculan con el derecho al desarrollo de los individuos y de las naciones. A continuación, se aborda el contenido y alcance del derecho al desarrollo, así como las pautas y objetivos establecidos por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

1. El Derecho al Desarrollo

El derecho al desarrollo se encuentra reconocido, en primer lugar, en la Carta de las Naciones Unidas, que dispone en su Artículo 55 y 56 que los Estados adoptarán, conjunta e individualmente, medidas tendientes a promover “*niveles de vida más elevados, [...] y condiciones de progreso y desarrollo económico y social*”. Luego, el derecho al desarrollo se consagró formalmente en la “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo” aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.²⁰³ La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo define que “*el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que*

²⁰³ ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, Resolución N° 41/128, *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, 4 de diciembre de 1986, disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/DeclarationRightDevelopment_sp.pdf

tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”.²⁰⁴ Asimismo, la Declaración reconoce el derecho al desarrollo como “un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.”²⁰⁵ El derecho al desarrollo que fuera reconocido en términos amplios en la Declaración, tomó luego forma de Objetivos de Desarrollo Sostenible específicos y definidos, a través de la Agenda 2030 que estableció 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible de los Estados.

2. La Agenda 2030: los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Un hito respecto del Derecho al Desarrollo fue la adopción por parte de la Asamblea General de la ONU de la Resolución 70/1 de la titulada: “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*” el 25 de septiembre de 2015²⁰⁶ (en adelante “Agenda 2030”). A través de ella, los Estados manifestaron una serie de

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ ONU (2015), Resolución A/RES/70/1, *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*, aprobada el 25 de septiembre de 2015, disponible en:

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

objetivos y propósitos globales para erradicar la pobreza y asegurar la prosperidad para todos como ejes centrales.²⁰⁷

La Agenda 2030 plantea un plan de acción que persigue el objetivo de crear condiciones para el desarrollo económico sostenible de las naciones,²⁰⁸ estableciendo 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, a ser implementados por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración.²⁰⁹ La Agenda 2030 reconoce como objetivo general *“la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.”*²¹⁰

Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (en adelante “ODS”) incluidos en la Agenda 2030 son, resumidamente, los siguientes:²¹¹

- **Objetivo 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo;
- **Objetivo 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición;
- **Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades;

²⁰⁷ ONU (2015), *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

²⁰⁸ ONU (2015), Resolución A/RES/70/1, *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*, aprobada el 25 de septiembre de 2015, disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

²⁰⁹ *Ibíd.*

²¹⁰ *Ibíd.*

²¹¹ *Ibíd.*

- **Objetivo 4.** Garantizar una educación equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos;
- **Objetivo 5.** Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas;
- **Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos;
- **Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible y sostenible para todos;
- **Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos;
- **Objetivo 9.** Promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación;
- **Objetivo 10.** Reducir la desigualdad en los países y entre ellos;
- **Objetivo 11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles;
- **Objetivo 12.** Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles;
- **Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos;
- **Objetivo 14.** Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible;
- **Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar

contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad;

- **Objetivo 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas;
- **Objetivo 17.** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

De los ODS incluidos en la Agenda 2030 como objetivos que los Estados deben procurar alcanzar, resulta relevante para este trabajo el compromiso de los Estados a “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible (...) para todos” y “reducir la desigualdad en y entre los países”.²¹² En este sentido la Agenda 2030 llama a los Estados a “(a)yudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo.”²¹³

En cuanto al modo de implementación de los objetivos de la Agenda 2030 la Resolución de la ONU dispone que: “Reconocemos que es necesario ayudar a los países en desarrollo a alcanzar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo mediante políticas coordinadas que tengan por objeto fomentar la financiación, el alivio, la

²¹² *Ibid.*

²¹³ ONU (2015), Resolución A/RES/70/1, *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*, aprobada el 25 de septiembre de 2015, Objetivo 17.4, disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

reestructuración y la gestión racional de la deuda, según proceda. Muchos países siguen siendo vulnerables a las crisis de la deuda y algunos se encuentran en plena crisis, incluidos varios países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo, así como algunos países desarrollados. Reiteramos que los deudores y los acreedores deben trabajar de consuno para prevenir y resolver las situaciones de endeudamiento insostenible. Los países que reciben préstamos tienen la responsabilidad de mantener niveles sostenibles de endeudamiento, pero reconocemos que los que los conceden también tienen la responsabilidad de hacerlo sin menoscabar la sostenibilidad de la deuda de un país. Apoyaremos el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda en los países que han recibido alivio y han alcanzado niveles de endeudamiento sostenibles.”²¹⁴

²¹⁴ *Ibíd.*

VI. EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO

*“Este mundo tiene una grave deuda social con los pobres que no tienen acceso al agua potable, porque eso es negarle el derecho a la vida radicado en su dignidad inalienable”.*²¹⁵

Papa Francisco

El acceso al agua potable y al saneamiento ha sido reconocido como un derecho humano autónomo por los organismos internacionales, y, a su vez, garantizar este derecho constituye el Objetivo 6 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. De este modo, el acceso al agua potable y el saneamiento ha cobrado no solo un reconocimiento jurídico como derecho inalienable de todo ser humano, sino que la comunidad internacional ha puesto como prioridad el acceso al agua y saneamiento como elemento necesario para el Desarrollo de las naciones y los individuos. En esta Sección me propongo definir el alcance y contenido del derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento, desde la perspectiva jurídica; paralelamente buscare precisar con datos estadísticos la situación actual del derecho humano al agua potable y saneamiento a nivel global Derecho Humano de Acceso al Agua Potable y Saneamiento

En el último tercio del siglo XX, se han reconocido progresivamente derechos humanos, casi siempre de carácter programáticos, que fueron llamados derechos de

²¹⁵ PAPA FRANCISCO, Encíclica Laudato Si, disponible en:
<https://www.oas.org/es/sg/casacomun/docs/papa-francesco-enciclica-laudato-si-sp.pdf>

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

“tercera generación”²¹⁶ o de “cuarta generación”²¹⁷. Estos derechos emergieron de las necesidades de la sociedad global. Entre ellos se encuentra el derecho al desarrollo²¹⁸ y más específicamente incrementar el nivel de acceso al agua potable en la población mundial.²¹⁹ El derecho humano al agua, o para ser más exacto, el derecho al agua potable y al saneamiento, fue reconocido por la Resolución N° 64/292 del 28 de julio de 2010, de la Asamblea General de ONU, determinando que “*un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos*”.²²⁰ Al ser reconocido como un derecho humano, el acceso al agua potable forma parte de los elementales valores de dignidad e igualdad humanas.²²¹

El derecho al agua es un derecho humano universal “*esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos*”.²²² Consejo de Derechos Humanos de la ONU determina que: “*el derecho humano al agua potable y al saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida de adecuado y está indisolublemente asociado al derecho*

²¹⁶ RODRIGUEZ PALOP MARÍA (2010), *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, Dykinson, 2ª edición, Madrid, 2010.

²¹⁷ *Ibíd.*

²¹⁸ ONU (2000), *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, Resolución N° 55/2 de la Asamblea General, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals>

²¹⁹ *Ibíd.*

²²⁰ ONU, *El derecho humano al agua y al saneamiento*, Disponible en: https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

²²¹ PÉREZ LUÑO A.E. (2010), *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, 10ª edición, Madrid, p. 52.

²²² ONU (2010), Resolución N° 64/292, El derecho humano al agua y el saneamiento, disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/687002/files/A_RES_64_292-ES.pdf

*al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana”.*²²³

Si bien la necesidad de contar con agua segura para consumo humano no es una novedad porque es inherente a las condiciones básicas de supervivencia de nuestra especie, si lo es el hecho de reconocer el acceso al agua como un derecho humano a ser tutelado, que requiera de una gestión activa de los gobiernos en todos sus niveles y estamentos para garantizar su acceso. Es necesario tener en cuenta que el agua es un bien escaso ya que *“el 97, 5 del agua del mundo es salada y solo el 2,5 es dulce; De los 1.400 millones de kilómetros cúbicos de agua de la Tierra, 35 millones o un 2,5% del volumen total es agua dulce. Se puede acceder fácilmente solo a un 0,3% de esta agua dulce para uso de los seres humanos, el resto está congelado o son aguas subterráneas. Eso deja unos 100.000 kilómetros cúbicos de agua dulce para uso de los seres humanos.”.*²²⁴

Veamos algunos datos, para contextualizar mejor el grave cuadro de situación actual y el desafío que representa. Según un informe realizado en conjunto por la OMS y UNICEF en el año 2023, son 2.200 millones las personas en el mundo que no tienen acceso de forma segura a los servicios de agua potable.²²⁵ Respecto del acceso al saneamiento, 3500 seres humanos no tienen servicios cloacales y dentro de ese número

²²³ ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, (2010), Resolución N° 15/9, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110124_301resonwater15-9_es.pdf

²²⁴ BANCO MUNDIAL (2023), *Siete cosas que tal vez no sepa sobre el agua*, disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/siete-cosas-que-tal-vez-no-sepa-sobre-el-agua>

²²⁵ NACIONES UNIDAS- UNICEF/OMS, (2023), Joint Monitoring Program for Water Supply, Sanitation and Hygiene, disponible en: <https://www.unwater.org/publications/who/unicef-joint-monitoring-program-update-report-2023>

419 millones tienen que defecar al aire libre.²²⁶ Además, 4200 millones de personas, que representan más de la mitad de la población mundial, no tienen acceso a servicios de saneamiento del agua gestionados en forma segura.²²⁷

Esto representa un problema fundamental para el desarrollo y los derechos humanos. Mejorar las condiciones de saneamiento del agua podría evitar 400.000 muertes al año por enfermedades diarreicas en niños menores de 5 años.²²⁸ Más aún teniendo en cuenta que el 80% de las aguas residuales retornan al ecosistema sin recibir tratamiento o siendo reutilizadas.²²⁹

1. Abordaje de la ONU: Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos y Objetivo de Desarrollo Sostenible Ods 6.

El *Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos*²³⁰ constituyó la base argumental de los debates de la gran conferencia sobre el agua que realizó la ONU en el 2023. El Informe de la ONU llama la atención respecto de que el 26% de la población mundial carece de acceso a servicios de agua potable y aproximadamente el 46% no tiene acceso a servicios de saneamiento gestionados de forma segura.²³¹ El punto principal del informe es concientizar sobre la necesidad de

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ ONU, (2018), *Water quality and wastewater*, disponible en: https://www.unwater.org/sites/default/files/app/uploads/2018/10/WaterFacts_water_and_wastewater_sep2018.pdf

²³⁰ ONU, (2023), “*Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos*”, disponible en: <https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2023>

²³¹ *Ibid.*

*“establecer alianzas y mejorar la cooperación en todas las dimensiones del desarrollo sostenible [...] para acelerar el avance hacia el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible dedicado al agua y al saneamiento (ODS 6) y para garantizar los derechos humanos al agua y al saneamiento”.*²³²

Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU se encuentra el “Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” (en adelante “ODS 6”).²³³ Respecto del ODS 6, la ONU llama la atención sobre que el acceso al agua potable y el saneamiento es un elemento fundamental para la salud y el bienestar, ya que miles de millones de personas no tendrán acceso a estos servicios básicos en 2030 a menos que se cuadruplicuen los avances obtenidos hasta el momento.²³⁴ Entre las causas de esta dificultad se encuentran el rápido crecimiento de la población y la urbanización. Entre las medidas necesarias identificadas por la ONU para garantizar el acceso universal al agua potable segura y accesible para todos, se encuentran: la inversión en infraestructura de agua potable y saneamiento, la protección de los ecosistemas relacionados con el agua, y la educación en materia de higiene y conservación del agua.²³⁵

Al respecto, la ONU estableció las siguientes metas:²³⁶

²³² *Ibid.*

²³³ ONU, (2023), “Objetivo de desarrollo sostenible 6”, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

- Lograr el acceso al agua de forma equitativa, con carácter universal y a un precio accesible para todos.
- Garantizar el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados de forma universal, para terminar así con la defecación al aire libre, prestando especial atención a las personas que viven en situaciones de extrema vulnerabilidad, como así también teniendo en cuenta las particularidades específicas en el caso de mujeres y niños.
- Establecer procesos para reducir la contaminación, para mejorar así la calidad del agua. En ese sentido, es importante reducir lo más posible la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, como así también reducir a la mitad del porcentaje las aguas residuales que no reciben tratamiento.
- Aumentar los niveles de reciclado y de reutilización del agua a nivel global.
- Aumentar los niveles de eficiencia en la utilización de recursos hídricos en todos los sectores, garantizando la sustentabilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce, para paliar la escasez de agua y reducir el número de personas que padecen el faltante.

En relación al progreso de las metas del ODS 6, si bien existen avances significativos para los indicadores de las metas referidas a agua potable y saneamiento, todavía hay mucha tarea por realizar para solucionar el “estrés hídrico” del planeta tierra, referido a la eficiencia del uso del agua, la gestión integrada de los recursos hídricos (en adelante “GIRH”) y la cooperación transfronteriza.

Por eso, pese a los avances, el informe determino: “A este ritmo, el progreso hacia el logro de las metas del ODS 6 resulta insuficiente; de hecho, en algunas zonas el nivel de implementación de medidas orientadas al cumplimiento de dichas metas debería cuadruplicarse o más.”²³⁷ Asimismo, el informe concluyó: “A nivel mundial, la eficiencia de uso de agua aumento un 9% en el periodo 2015 a 2018, si sectorizamos el análisis, el mayor avance se logró en el sector industrial con un incremento del 15%, seguido por el sector de suministro de agua, saneamiento y agrícola con un incremento del 8%.”²³⁸ Si bien la mayoría de los países han registrado progresos, en relación al nivel global de avance en la implementación de la GIRH, necesitaría que se dupliquen los mismos para poder cumplir con esa meta específica.²³⁹

El Informe determina también que existen cinco “aceleradores” en el marco global establecido en el ODS 6 (en adelante “GAF”, por sus siglas en inglés), en el que las alianzas y la cooperación juegan un papel protagonista, trascendiendo fronteras y sectores y convirtiendo el ODS 6 en responsabilidad de todos.²⁴⁰

Uno de estos “aceleradores” es la financiación. En ese sentido el informe destaca que para que pueda lograrse un acceso equitativo y seguro al agua potable para el año 2030, resulta necesario que se triplique la inversión actual en esa materia.²⁴¹ El informe también dice que: “Las inversiones en instalaciones de suministro de agua y saneamiento

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*

*en el hogar requieren productos financieros específicos, como microcréditos para consumidores y hogares con rentas bajas, y podrían atraer financiación de inversores de impacto.”*²⁴²

Estos dos puntos resultan fundamentales para el objeto de este trabajo. Por un lado, los “presupuestos públicos de ajuste” en contexto de crisis económica, suelen recortar los fondos destinados a la inversión en obras de infraestructura, necesarias para el acceso equitativo al agua potable. Por otro lado, los presupuestos de ajuste, conspiran también, con la posibilidad cierta de que los Estados puedan brindar subsidios para mejorar el acceso al agua potable y/o saneamiento, o bien promover líneas de crédito a tasa subsidiada para concretar dicho fin, a través de la banca pública como desarrollaré en otro capítulo de este trabajo.

2. El Derecho al Agua en el PIDESC y el Comité DESC .

En el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante “PIDESC”) se reconoce el derecho a “*alimentación, vestido y vivienda adecuados*”.²⁴³ El derecho al agua integra el derecho a la alimentación y la vivienda necesaria para tener un nivel digno de vida.

Los Estados parte en el PIDESC, como el nuestro, reconocen a través de este instrumento universal el derecho de toda persona al “*disfrute del más alto nivel posible*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PIDESC), art 11, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

de salud física y mental".²⁴⁴ El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante "Comité DESC") de la ONU refiere en la Observación general número 15 que: "*El Estado tiene la obligación de prestar atención especial a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho.*"²⁴⁵

En ese sentido la observación general del Comité DESC fija como obligaciones de los Estados:²⁴⁶

- a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;
- c) Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;
- d) Velar para que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ COMITÉ DESC, (2002), Observación general N° 15, "el derecho al agua", disponible en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>

²⁴⁶ *Ibid.*

- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;
- f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;
- g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;
- h) Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;
- i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

Además cabe resaltar, que el derecho a la salud requiere, para su efectiva tutela, que los Estados garanticen la ejecución de políticas públicas tendientes a mejorar “*en*

*todos sus aspectos la higiene del trabajo y del medio ambiente*²⁴⁷, para de este modo “prevenir, tratar y luchar contra las enfermedades epidémicas y endémicas”²⁴⁸.

En este sentido, en su Observación General N° 4 el Comité DESC refirió que: “*Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a agua potable, a instalaciones sanitarias y de aseo*”.²⁴⁹ Posteriormente, en su Observación General N° 15, el Comité DESC resaltó que “*Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes, a saber: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir.*”²⁵⁰ Estas tres dimensiones de la responsabilidad del Estado respecto del derecho humano al agua consisten en:

- Respecto de la **obligación de respetar**, éste implica que el Estado debe abstenerse de incurrir en conductas que afecten ejercicio del derecho al agua.²⁵¹ Esto incluye el deber de no restringir el acceso al agua en condiciones de igualdad, no contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas, entre otros.

²⁴⁷ *Ibíd.*

²⁴⁸ *Ibíd.*

²⁴⁹ COMITÉ DESC, (1991), Observación general n° 4, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

²⁵⁰ COMITÉ DESC, (2002), Observación general N° 15, disponible en: https://aguaysaneamiento.cndh.org.mx/Content/doc/Normatividad/Observacion15_DESC.pdf

²⁵¹ *Ibíd.*

- En cuanto a la **obligación de proteger**, implica que los Estados impidan a terceros que perjudiquen el derecho al agua, incluyendo a particulares, grupos, empresas y otras entidades.²⁵² El deber de proteger comprende tanto medidas legislativas como de cualquier otro carácter. En este sentido, el Comité clarifica que cuando la provisión de agua potable se encuentra concesionada o privatizada eso no exime al Estado del cumplimiento de su obligación: “*Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables.*”²⁵³
- Por último, en cuanto a la **obligación de cumplir**, ésta se puede subdividir, a su vez, en obligación de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar implica que los Estados deben adoptar medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares a ejercer el derecho al agua. La obligación promover significa que el Estado debe adoptar medidas para que se difunda información sobre el uso higiénico del agua y su protección. Respecto de la obligación de garantizar los Estados deben hacer efectivo el derecho al agua en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones de ejercer por sí mismos ese derecho con

²⁵² *Ibíd.*

²⁵³ *Ibíd.*

los medios a su disposición. En suma, la obligación de cumplir comprende: reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento jurídico; adoptar un plan de acción en materia de recursos hídricos; velar por que el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua.²⁵⁴

Respecto del contenido normativo del derecho humano al agua y al saneamiento, el Comité DESC identificó los siguientes elementos:

- **Disponibilidad:** los servicios deben estar al alcance de cada ciudadano. Para el comité DESC el abastecimiento de agua debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos de cada persona.²⁵⁵ La continuidad del servicio es lo que comúnmente llamamos “agua corriente”, tanto para su consumo, como en su carácter de elemento necesario para el saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.
- **Calidad:** El agua no debe contener sustancias o microorganismos que sean dañinos de la salud de las personas, además su olor, color y sabor deben ser aceptables.²⁵⁶

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ COMITÉ DESC, (2002), Observación general N° 15, “El derecho al agua”, disponible en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>

²⁵⁶ *Ibid.*

- **Accesibilidad:** El comité DESC refiere a cuatro dimensiones de accesibilidad: Física, Económica (precio), no discriminatoria e informativa.²⁵⁷
 - En relación a la *accesibilidad física*, “supone que el agua potable y los servicios de saneamiento estén al alcance material de todos los sectores de la población en todos los lugares relevantes: en el hogar, lugar de trabajo o centro educativo, centro de salud, etc. Implica, por tanto, proximidad y seguridad, dos elementos que van íntimamente ligados, pues a mayor distancia, mayor riesgo para la seguridad de las personas que recogen el agua o utilizan las instalaciones de saneamiento (sobre todo cuando se trata de mujeres y niñas).²⁵⁸
 - Sobre la *accesibilidad económica*, implica que el acceso al abastecimiento de agua debe ser asequible y no debe comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el PIDESC.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Ver, ESTAPA SAURA JAME, (2011), “*El derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional*”, disponible en: <https://www.torrossa.com/en/resources/an/2913062>

- Respecto de la accesibilidad como *no discriminación*, que el acceso al agua debe ser garantizado a todos por igual, sin distinciones arbitrarias ni discriminación alguna.²⁵⁹
- La accesibilidad en su aspecto informativo refiere al derecho de todos los ciudadanos a pedir, recibir y poder difundir información sobre agua.²⁶⁰

Al respecto, la Resolución N° 7/22, el Consejo de Derechos Humanos designó una Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento.²⁶¹ El propósito de la Experta sería, en términos generales, estudiar el derecho humano al agua, preparar un compendio de buenas prácticas, y promover las buenas prácticas relacionadas con el acceso al agua potable y saneamiento.

La relatora especial designada en primer lugar, fue CATARINA DE ALBUQUERQUE, quien realizó una serie de informes sobre distintas temáticas vinculadas a este problema. La cantidad y variedad de Informes preparados por los expertos independientes en derecho al agua potable y saneamiento exceden, por su extensión, la temática que se abordará en este trabajo. Sin embargo, el indudable valor de la labor desarrollada por los

²⁵⁹ COMITÉ DESC, (2002), Observación general N° 15, “El derecho al agua”, disponible en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-15-derecho-al-agua-articulos-11-y-12-del-pacto-internacional>

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ ONU, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2008), Resolución N° 7/22, disponible en: <https://www.cetim.ch/legacy/es/documents/res-7-22-esp.pdf>

expertos para el progreso del derecho humano en derecho humano al agua merecen, al menos, la mención de estos aportes al estudio del tema.

Primero, la experta CATARINA DE ALBUQUERQUE presentó una serie de informes sobre diversas temáticas relevantes, a saber, la experta presentó: en el año 2009 informes sobre las obligaciones y tareas a realizar en materia de derecho al agua y saneamiento;²⁶² en el año 2010 informes respecto del nivel de avance de los objetivos del desarrollo sobre agua y saneamiento y el rol de las empresas privadas,²⁶³ en el año 2011 informes sobre los recursos financieros destinados al agua y saneamiento de los grupos vulnerables y al deber de planificación que recae sobre los Estados;²⁶⁴ en el año 2012 informes vinculados a la necesidad de reducir desigualdades en zonas y grupos de personas, así como la deshumanización d de las personas que no tienen acceso al agua potable y saneamiento;²⁶⁵ en el año 2013 presentó informes sobre temas de contaminación de agua por cloacas no tratadas y la sustentabilidad;²⁶⁶ en el año 2014 se centró en el derechos a la participación, el acceso a la información.²⁶⁷

²⁶² DE ALBURQUERQUE CATARINA, (2009), Informe A/HRC/10/6.

²⁶³ DE ALBURQUERQUE CATARINA, (2010), Informes A/65/254 y A/HRC/15/31, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁶⁴ DE ALBURQUERQUE CATARINA, (2011), Informes A/66/255 y A/HRC/18/33, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁶⁵ DE ALBURQUERQUE CATARINA, (2012), Informes A/67/270 y A/HRC/21/42, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁶⁶ DE ALBURQUERQUE CATARINA, (2013), Informes A/68/264 y A/HRC/24/44, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁶⁷ DE ALBURQUERQUE CATARINA, (2014), Informes A/69/213 y A/HRC/27/55, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

A partir del año 2015 fue designado como Relator Especial en materia de derecho al agua y saneamiento LÉO HELLER, quien presentó informes sobre la asequibilidad como elemento integrante del derecho humano al agua,²⁶⁸ la cooperación internacional en materia de agua,²⁶⁹ la desigualdad de género en la adquisición del agua y en materia sanitaria;²⁷⁰ instituciones y actores financieros para la cooperación en desarrollo;²⁷¹ marcos regulatorios de agua y saneamiento;²⁷² el rol de la rendición de cuentas por parte de los Estados;²⁷³ entre otros. Desde el año 2020, ocupa el lugar de Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, PEDRO ARROJO AGUDO.²⁷⁴

En lo que respecta al objeto de este trabajo, en su Informe A/HRC/24/44 del año 2011, la Relatora Especial CATARINA DE ALBUQUERQUE realizó una crítica a las políticas de ajuste presupuestario que aplicaron los Estados con posterioridad a la crisis financiera internacional del año 2008.²⁷⁵ Al respecto, la Relatora sostuvo que eran muchos los Estados que “*persiguen una política de estricta consolidación presupuestaria y aplican*

²⁶⁸ LÉO HELLER, (2015), Informe A/HRC/30/39, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁶⁹ LÉO HELLER, (2016), Informe A/71/302, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁷⁰ LÉO HELLER, (2016), Informe A/HRC/33/49, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁷¹ LÉO HELLER, (2017), Informe A/72/127, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁷² LÉO HELLER, (2017), Informe A/HRC/36/45, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁷³ LÉO HELLER, (2018), Informe A/73/162, disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

²⁷⁴ ONU (2021), Plan y visión del mandato de 2020 a 2023, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, PEDRO ARROJO AGUDO, disponible: [HTTPS://DOCUMENTS.UN.ORG/DOC/UNDOC/GEN/G21/170/82/PDF/G2117082.PDF](https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/170/82/pdf/g2117082.pdf)

²⁷⁵ CATARINA DE ALBUQUERQUE (2011), Informe A/HRC/24/44, disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g13/155/71/pdf/g1315571.pdf>

*medidas de austeridad que a menudo tienen unas repercusiones desproporcionadas para los sectores sociales más desfavorecidos.*²⁷⁶ Específicamente, la Relatora se refirió a la prohibición de adoptar medidas regresivas en materia de derechos humanos, destacando especialmente que: *“se considera que una medida es regresiva cuando, directa o indirectamente, supone un retroceso en el goce de derechos humanos”*, la Relatora pone como ejemplo cuando se aumentan desmedidamente los precios de los servicios de agua y saneamiento, haciéndolos inaccesibles para las personas de bajos ingresos, o cuando el Estado permite el deterioro de las obras de infraestructura.²⁷⁷ La Relatora destacó que en contextos de crisis financiera y económica es cuando los Estados tienden a adoptar medidas regresivas y medidas de “austeridad”. La Relatora recuerda a los Estados que *“desde el punto de vista de los derechos humanos, están prohibidas las medidas regresivas si intencionadamente interfieren con la realización progresiva de los derechos”*.²⁷⁸ Al respecto, la Relatora destaca que las medidas regresivas afectan principalmente a los sectores de bajos recursos, que dedican una mayor parte de sus ingresos a los servicios básicos, en este sentido destaca que *“la reducción del gasto social conlleva un descenso de los subsidios sociales, que hasta entonces permitían a las personas acceder al agua y al saneamiento a un costo asequible. Por eso, puede que las personas se enfrenten al dilema de tener que elegir entre comida, agua y medicamentos, lo que les impide disfrutar de sus derechos humanos.”*²⁷⁹

²⁷⁶ *Ibíd.*

²⁷⁷ *Ibíd.*

²⁷⁸ *Ibíd.*

²⁷⁹ *Ibíd.*

La Relatora recuerda que solo en situaciones excepcionales, limitadas en el tiempo y debidamente justificadas en evitar un mal mayor para los derechos humanos, podrían adoptarse medidas que impliquen algún tipo de regresión en el derecho humano al agua y saneamiento.²⁸⁰

3. La relación entre el Derecho al Agua y otros Derechos Humanos.

Al ser un derecho humano fundamental, el derecho al agua potable y al saneamiento incide y es condición para que las personas también puedan tener garantizados otros derechos humanos, como la salud, la vivienda, los derechos de las infancias y de las mujeres.

La falta de acceso al agua potable dentro de una vivienda digna, afecta también la privacidad y la integridad física, ya que, al no contar con los servicios de saneamiento en un hogar, los niños y las mujeres, deben defecar al aire libre, exponiéndose a la falta de privacidad y seguridad, pudiendo ser potencialmente víctimas además de acoso o cualquier otro delito de índole sexual. El cuadro de situación es tan acuciante, que en algunos países las mujeres y niñas se someten a sistemas de explotación sexual con el propósito de obtener el acceso al agua potable necesaria para su supervivencia y la de sus familias.²⁸¹

Las personas privadas de la libertad también padecen la falta de acceso al agua, consecuentemente esta violación a los derechos humanos atenta contra el trato humano y

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ FUNDACIÓN PLAN INTERNACIONAL ESPAÑA, El drama de la sequía en Kenia, disponible en: <https://plan-international.es/blog/sexo-por-agua-el-drama-de-la-sequia-en-kenia>

digno que necesariamente deben recibir. El Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante “CICR”) confecciono el manual titulado: “*Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles*”. En dicho texto refirió: “*Para preservar la salud y el bienestar del personal y de los detenidos, es necesario contar con un suministro continuo de agua. La cantidad de puntos de agua y su accesibilidad para el lavado de ropa y para la higiene personal son temas que se analizan con frecuencia ... Si los puntos de agua son escasos o si la supervisión por parte del personal es deficiente, aumentan las probabilidades de que algunos detenidos controlen el acceso al agua y cobren por su uso. Inversamente, la presencia de varios puntos de agua mejora el acceso al agua, pero puede disminuir el valor de este recurso y facilitar el desperdicio o aumentar el riesgo de daños provocados por escapes de agua.*”²⁸²

La CICR refiere también en su manual: “*Garantizar un abastecimiento de agua suficiente para beber, preparar alimentos, lavar utensilios, efectuar las tareas de higiene personal, disponer de las aguas residuales (en los sistemas de evacuación a base de agua) y realizar tareas de limpieza puede ser un verdadero desafío para las autoridades penitenciarias. Esta dificultad es consecuencia de una serie de factores, como las deficiencias de planificación y de diseño; una infraestructura inadecuada o mal mantenida; el aumento de una cantidad ya importante de detenidos; el elevado costo de un suministro de agua suficiente, sobre todo durante la estación seca en regiones*

²⁸² CICR, (2012), “Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles”, disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-002-4083.pdf>

calurosas; la interferencia con el suministro de agua; la falta de un presupuesto de mantenimiento; y la obligación de pagar el servicio a las autoridades locales”²⁸³.

En esta situación concreta, también se visualiza con claridad como ante los casos de presupuestos públicos que se ajustan de manera excesiva, a raíz de negociaciones o reestructuraciones de deuda, se pueden afectar a colectivos vulnerables en su derecho humano al acceso al agua potable.

Cabe resaltar que hay referencias explícitas al derecho al agua en diferentes textos relativos a la protección de diferentes colectivos vulnerables, a saber, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, en el art. 14.2.h; la Convención sobre los derechos del niño, en el art. 24.2.c; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su art. 28.d.a); Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales artículos 11 y 12. (Argentina es Estado parte en todos estos tratados internacionales).

El vínculo entre el derecho al acceso al agua potable y saneamiento y el derecho a la salud es autoevidente. PAUL HUNT, Relator General de la ONU refirió sobre el derecho a la salud que: *“El acceso inadecuado al agua y al saneamiento puede amenazar la vida, arruinar la salud, destruir las oportunidades, socavar la dignidad humana”*.²⁸⁴

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ HUNT PAUL (2007), Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-health>

Este abordaje de la problemática, se cristaliza en la esquematización denominada “*determinantes sociales de la salud*”, que estableció la Organización Mundial de la Salud (en adelante “OMS”) y que definió así: “*las circunstancias en que las personas nacen crecen, trabajan, viven y envejecen, incluido el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que influyen sobre las condiciones de la vida cotidiana. Estas fuerzas y sistemas incluyen políticas y sistemas económicos, programas de desarrollo, normas y políticas sociales y sistemas políticos. Las condiciones anteriores pueden ser altamente diferentes para varios subgrupos de una población y pueden dar lugar a diferencias en los resultados en materia de salud. Es posible que sea inevitable que algunas de estas condiciones sean diferentes, en cual caso se consideran desigualdades, tal como es posible que estas diferencias puedan ser innecesarias y evitables, en cual caso se consideran inequidades y, por consiguiente, metas apropiadas para políticas diseñadas para aumentar la equidad.*”²⁸⁵

En este sentido la OMS refiere que gran parte de las enfermedades son generadas por los déficits de determinantes sociales. Entre ellos sobresalen las carencias de agua potable, y los déficits de saneamiento causados por la falta de inversión en obras.²⁸⁶

El Comité DESC, refiere en su observación general N° 4 sobre este tema, que no se puede hablar de “vivienda adecuada” si ella no garantiza estos derechos y refiere: “*Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso*

²⁸⁵ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD, Determinantes sociales de la salud, disponible en: <https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud>

²⁸⁶ *Ibíd.*

*permanente a...agua potable...a instalaciones sanitarias y de acceso...de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”.*²⁸⁷

La OMS ha identificado²⁸⁸ veinticinco enfermedades que produce la falta de agua potable y de instalaciones sanitarias. Entre las más frecuentes se hallan: diarrea, hepatitis, cólera, y dengue.

Frente a esta problemática los más perjudicados son los niños. En un estudio desarrollado en conjunto por UNICEF y la OMS, se analizó globalmente, las consecuencias de la enfermedad diarreica, que se constituye como la segunda causa de mortalidad infantil en el mundo. En ese sentido el informe refiere: *“Casi una de cada cinco muertes infantiles se debe a la diarrea; de hecho, alrededor de 1,5 millones de niños mueren todos los años solamente a causa de las enfermedades diarreicas.”*²⁸⁹

Conforme un informe elaborado por la Sociedad Argentina de Pediatría, los niños con diarrea se debilitan, y son vulnerables a contraer neumonía y otras enfermedades graves. El consumo crónico de agua contaminada, puede producir, además, un daño cognoscitivo permanente.²⁹⁰

²⁸⁷ COMITÉ DESC, (1991), Observación general N° 15, “El derecho a una vivienda adecuada”, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

²⁸⁸ OMS, (2023), “Agua para consumo humano”, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>

²⁸⁹ UNICEF-OMS,(2023), “Diarrea: Por que siguen muriendo los niños y que se puede hacer”, disponible en: <https://www.unicef.es/publicacion/diarrea-por-que-siguen-muriendo-los-ninos-y-que-se-puede-hacer>

²⁹⁰ SOCIEDAD ARGENTINA DE PEDIATRÍA (2022), “manejo ambulatorio de la diarrea aguda infantil”, disponible en: https://www.sap.org.ar/uploads/archivos/general/files_ao_castellano_10-12pdf_1638387330.pdf

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

La UNICEF estima²⁹¹ que fallecen 10.000 niños por día actualmente por desnutrición, y falta de agua potables e instalaciones sanitarias. Los déficits de agua y saneamiento son muy amplios en el mundo, y afectan marcadamente a los más pobres.

En un Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD se estimó que 1.8 millones de niños mueren anualmente por diarrea.²⁹² La falta de agua potable e instalaciones sanitarias es la segunda causa de fallecimiento de niños en el mundo. Además, la mitad de la población de los países en desarrollo sufren en algún momento problemas de salud por déficits en agua y sanitarios. Según el Informe un ser humano necesita un mínimo de 20 litros de agua diarios, lamentablemente 1 100 millones tienen menos de 5 litros diarios.

Cabe destacar que existen referencias concretas a su derecho humano al acceso al agua en la Convención de los derechos del niño²⁹³ en el Art. 24.2.c. Tratado que Argentina ratificó oportunamente.

En relación a los niños, también la asamblea general de la ONU refirió, sobre el derecho a la educación, que: “*se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento*”.²⁹⁴

²⁹¹ UNICEF (2008), “Handbook on water quality”, disponible en: <https://www.unicef.org/documents/2008-unicef-handbook-water-quality>

²⁹² UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2006). Human Development Report 2006. Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis, disponible en: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2006>

²⁹³ Convención de los derechos del niño, Art 24.2.C: “Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”

²⁹⁴ INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE CATALUÑA, (2014), “Día mundial del saneamiento”, disponible en: <https://www.idhc.org/es/actualidad/dia-mundial-del-saneamiento->

Por todo lo antedicho, queda claro que la falta de acceso al agua lesiona la dignidad de derecho de las personas. Sin agua segura están comprometidos las mujeres, los niños y las personas afectadas por enfermedades se multiplicarán. Frente a este cuadro de situación, se vulnera la igualdad de oportunidades. En ese sentido refirió el PNUD: *“Hacer real el derecho humano al agua es un fin en sí mismo y un medio para dar sustancia a los derechos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos jurídicos conexos, incluyendo los derechos a la vida, a la educación, a la salud, y a la vivienda”*²⁹⁵ y también resalto que: *“Extender el derecho humano al alguna es una obligación de los gobiernos”*.²⁹⁶

Ante este contexto, los tribunales han tendido crecientemente a consagrar el derecho al agua como un derecho humano, superior por ende a otros. La Corte Interamericana de Derechos Humanos falló en este sentido: *“Las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos”*.²⁹⁷

Siguiendo esta inteligencia, en un trabajo realizado por quien fuera Vicepresidenta Jurídica del Banco Mundial se destacó: *“los derechos a la alimentación y al agua potable*

²⁹⁵ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (2006). Human Development Report 2006. Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis, disponible en: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2006>

²⁹⁶ *Ibíd.*

²⁹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2005). Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005, parr. 76, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf

son derechos humanos fundamentales y su promoción constituye un imperativo moral para ambos los Gobiernos Nacionales, y la comunidad internacional. Esa resolución fue sin duda la más fuerte y menos ambigua en declarar el derecho humano al agua, y vincular ese derecho con el derecho general al desarrollo".²⁹⁸

También es importante el trabajo que se viene realizando en el marco de la "Agenda Regional de Acción por el Agua de América Latina y el Caribe"²⁹⁹, que deriva de los diálogos regionales del Agua 2023 de la región. Esta agenda realiza aportes "Hacia la Conferencia del Agua las Naciones Unidas",³⁰⁰ reuniendo las principales ideas, esfuerzos y compromisos voluntarios relacionados con el agua.³⁰¹

La Agenda Regional de Acción por el Agua se propone, con un enfoque de mediano y largo plazo, acelerar el logro del ODS 6: "Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos en la región".³⁰² La Agenda se elaboró a través de la gestión en conjunto de más de 30 estados de América Latina y el

²⁹⁸ WORLD BANK (2004), SALMAN M. A. SALMAN, SOBHAN MCINERNEY-LANKFORD, *The Human right to water*, Law and Justice Development Series, disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/219811468157522364/the-human-right-to-water-legal-and-policy-dimensions>

²⁹⁹ CEPAL, (2023), "Países aprueban la agenda regional de acción por el agua de América Latina y el Caribe", disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/paises-aprueban-la-agenda-regional-accion-agua-america-latina-caribe>

³⁰⁰ ONU (2023), Programa para el medio ambiente, "Conferencia de la ONU sobre el agua" <https://www.unep.org/es/events/conferencia/conferencia-de-la-onu-sobre-el-agua-2023>

³⁰¹ CEPAL, (2023), "Agenda regional de acción por el agua 2023", disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/agenda_regional_de_accion_por_el_agua_alc_0.pdf

³⁰² ONU, (2023), "Objetivo de desarrollo sostenible 6", disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

Caribe, incluida Argentina. Además, hicieron sus aportes: universidades, empresarios, Agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales, estudiantes de todos los niveles y diferentes sectores de la sociedad civil. La Agenda Regional se constituye entonces, como un espacio de participación que se organiza para potenciar la interpelación a la comunidad internacional y a los Estados para que utilicen todos los recursos políticos, técnicos, financieros y operativos disponibles para concretar sus objetivos en relación al acceso al agua potable de los ciudadanos.³⁰³

En este ámbito de debate y participación, se señaló la necesidad contar con mecanismos e instrumentos de tipo vinculante para la región, al efecto de encarar una transición hídrica que sea sostenible, equitativa e inclusiva. En este sentido, la Agenda cuenta actualmente con cuatro pilares de acción simultánea:

- *“Garantizar el derecho humano al agua potable y saneamiento gestionado de manera segura a través de un gran impulso a la inversión en el sector, sin dejar a nadie atrás.*
- *Promover cambios regulatorios y normativos para fomentar el acceso equitativo y asequible y así erradicar la pobreza hídrica, con instrumentos innovadores incluyendo tarifas sociales.*
- *Revertir las crecientes externalidades negativas asociadas a contaminación, sobreexplotación y conflictos socioambientales promoviendo la fiscalización y regulación.*

³⁰³ CEPAL, (2023), “Agenda regional de acción por el agua 2023”, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/agenda_regional_de_accion_por_el_agua_alc_0.pdf

- *Pasar de un manejo lineal a uno circular para reducir la presión sobre el recurso hídrico, instaurando una tendencia al desacople entre la extracción y el PIB.*”³⁰⁴

Desde una perspectiva regional y transversal, la gobernanza moderna se propone establecer mecanismos de democracia participativa en relación a las políticas públicas de acceso al agua potable, al efecto de promover la concreción de las metas de la ODS 6 en la región. Sobre este particular, son relevantes los compromisos de acción que se establecieron a raíz de los “diálogos regionales del agua”, a saber:

* Sobre agua y desarrollo sostenible:³⁰⁵

- Potenciar la gestión pública democrática del agua *“a través del fortalecimiento de las instituciones y de las capacidades técnicas regionales, subregionales, nacionales y locales para la toma de decisiones.”*³⁰⁶
- Darle visibilidad a la temática de acceso al agua, en el marco de las agendas públicas de los Estados, como *“vector de desarrollo sostenible y transversal para el logro del conjunto de los ODS.”*³⁰⁷
- Incentivar desde la gobernanza moderna políticas de Estado de *“desarrollo, de producción y consumo sostenibles que permitan avanzar hacia el desarrollo*

³⁰⁴ CEPAL, (2023), “Agenda regional de acción por el agua 2023”, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/agenda_regional_de_accion_por_el_agua_alc_0.pdf

³⁰⁵ Ibid.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Ibid.

*económico y la seguridad hídrica, con un foco especial a las zonas rurales y costeras.*³⁰⁸

- Promover legislaciones hídricas tendientes a universalizar el acceso efectivo al agua y aumentar el financiamiento de inversiones público-privadas en ese sentido.
- Incorporar la perspectiva de género de la mujer y promover la participación de minorías y grupos vulnerables en el diseño de políticas públicas del agua.³⁰⁹

* Sobre Agua y Clima:

- Reforzar la adopción de prácticas de Gestión Integrada de Recursos Hídricos *“para aumentar la resiliencia frente al cambio climático y mitigar el impacto de la ocurrencia de desastres.”*³¹⁰
- Crear y ejecutar sistemas de alerta temprana para la reducción del riesgo de desastres relacionados con el agua en coordinación territorial con la sociedad civil.
- Articulación entre actores institucionales, Estados y la comunidad de los territorios, lo cual redundará en una: *“mayor innovación y adopción de tecnologías como medio de adaptación a las nuevas condiciones ambientales y del clima, incorporando estrategias para la mitigación del Cambio Climático, las que pueden incorporar el conocimiento ancestral de las comunidades indígenas,*

³⁰⁸ *Ibíd.*

³⁰⁹ *Ibíd.*

³¹⁰ *Ibíd.*

así como las perspectivas de las comunidades vulnerables a los efectos del cambio climático.”³¹¹

* Sobre la relación del financiamiento con los derechos al agua y a la salud:

- Impulsar nuevas inversiones hídricas, para universalizar el acceso a agua y saneamiento.³¹²
- Diseñar políticas de gobierno que generen incentivos y regulaciones, para promover así, la innovación y uso de nuevas tecnologías que ejecuten criterios de circularidad y conservación, teniendo en cuenta también, los conocimientos de los pueblos originarios sobre la temática.
- Establecer asociaciones público-privadas para acceder a la financiación y promover una nueva cultura y valoración del agua, y “*promover esquemas de tarifas justas.*”³¹³ Como así también, “*identificar y aprovechar las oportunidades financieras disponibles e innovadoras, tales como estructuras financieras combinadas, garantías multilaterales, fondos de agua, y bonos, entre otros.*”³¹⁴

* En relación a la cooperación regional y territorial:

- Potenciar la seguridad hídrica regional a través de la articulación y la cooperación entre actores y comunidades involucradas

³¹¹ *Ibíd.*

³¹² *Ibíd.*

³¹³ *Ibíd.*

³¹⁴ *Ibíd.*

- Desarrollar e implementar acuerdos que ayuden a garantizar el uso sostenible de los recursos hídricos de cuencas y acuíferos transfronterizos.³¹⁵
- Coordinar políticas públicas, entre Estados, que contribuyan a compartir información, para la buena gestión de los acuíferos y cuencas transfronterizas.³¹⁶

Si analizamos el caso de Argentina, desde una perspectiva regional y transversal, vemos que nuestro país también debería encarar una transición hacia una gobernanza moderna, que se proponga establecer mecanismos de democracia participativa en relación a las políticas públicas de acceso al agua potable. Sobre este particular, es relevante el compromiso de acción que se estableció a raíz de los “diálogos regionales del agua”.

Finalmente, para el cumplimiento de los compromisos de acción resulta necesario contar con fondos presupuestarios para concretar las metas de la ODS 6 en Argentina.

4. El financiamiento del derecho humano de acceso al agua

Sobre este particular, es muy relevante el aporte del Consejo Mundial del Agua (en adelante “CMA”), que es un ámbito de participación internacional integrada por una multiplicidad de actores, a saber: organismos de la ONU, instituciones internacionales, Gobiernos nacionales, sociedades científicas, bancos e instituciones financieras, universidades y centros de investigación, compañías públicas y privadas, ONG vinculadas a los derechos de usuarios y consumidores y bancos multilaterales.³¹⁷

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ WORLD WATER COUNCIL, Consejo Mundial del Agua, disponible en:
https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/Official_docs/WWC_Brochure_ES.PDF

El CMA se creó en 1977 en un evento en la Ciudad de Mar del Plata de Buenos Aires, Argentina. Desde entonces se consolidó como un actor relevante, para la comunidad internacional, en el tratamiento de la problemática sobre el derecho del acceso al agua a nivel global.³¹⁸ El CMA coopera, desde un rol consultivo, con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante “UNESCO”) y también con el Consejo económico y social de esa institución (en adelante “ECOSOC”). En ese sentido, el CMA busca darle visibilidad en la agenda de la comunidad internacional, a la problemática del acceso al agua y consecuentemente promueve acciones en tres áreas: Políticas y estructuras energéticas, desarrollo y mejora de las políticas y las instituciones y ejecución y análisis de impacto de las políticas.³¹⁹

El CMA en su documento de trabajo titulado “*Diez acciones para la financiación de la infraestructura del agua*”³²⁰ expuso vías para solucionar los problemas y obstáculos para mejorar la inversión en infraestructura hídrica. El informe analiza como históricamente el financiamiento de la inversión en infraestructura provino tanto del sector público como del privado. Sin embargo, en los últimos años y sobre todo a raíz de la crisis financiera mundial del año 2008, en la comunidad internacional nació el consenso

³¹⁸ CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ONU-AGUA, (2011), “El agua en la economía verde en la práctica”, disponible en: https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/green_economy_2011/conf_committee.shtml#:~:text=El%20Consejo%20Mundial%20del%20Agua,organizaciones%20internacionales%20y%20como%20respuesta

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ WORLD WATER COUNCIL, (2018), “*Ten actions for financing water infrastructure*”, disponible en: https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/Initiatives/FINANCING_WATER_INFRASTRUCTURE/WWC_Financing_water_infrastructure_ten_actions.pdf

de la necesidad de crear mecanismos alternativos de financiamiento en un contexto de fuerte austeridad fiscal.³²¹

En los años posteriores, se consolidó una tendencia de que *“la financiación pública representa la mayor parte de la inversión en infraestructuras en los mercados emergentes en la actualidad, y seguirá siendo así en un futuro previsible. Además de los flujos presupuestarios anuales, la financiación pública fluye cada vez más hacia los activos de infraestructuras a través de los fondos soberanos, de los fondos soberanos que invierten en infraestructuras ha aumentado constantemente, hasta el 62%”*.³²²

Aunque el agua no se trate estrictamente de un bien público “puro”, muchos ciudadanos pueden beneficiarse por las obras hídricas que se realicen sin tener que pagar directamente por ellas. Esta dinámica solo puede cristalizarse a través del financiamiento con fondos públicos. Además, la inversión pública es esencial para que se concrete la nota de universalidad del acceso al agua potable que se incluye en el ODS 6, conforme analizamos en detalle *supra*.

En este sentido en el informe se recomienda: *“Volver a hacer hincapié en la importancia de la eficiencia de la asignación en las finanzas públicas, en la prestación de acceso universal al agua y el saneamiento, por ejemplo, mediante la evaluación comparativa de los proyectos nacionales en relación con las ocho metas del ODS 6.*

³²¹ *Ibíd.*

³²² *Ibíd.*

*Actualizar las medidas de responsabilidad e impacto para reflejar los mejores enfoques mundiales de los sectores público y privado.*³²³

La necesidad de incrementación de la inversión pública en infraestructura hídrica encuentra también una contundente justificación económica, ya que beneficia los indicadores económicos y sociales a nivel nacional y local. Por ello es importante encarar políticas públicas de saneamiento tanto urbanas como universales. En este sentido, el investigador y economista GUY HUTTON, realizó un trabajo donde se llega a la conclusión de que invertir en la mejora de la infraestructura vinculada al agua y al saneamiento redundará en beneficios económicos.³²⁴ Estos beneficios incluyen: ahorro de tiempo para los ciudadanos debido a la facilitación del acceso al agua, ganancia de tiempo productivo y laborales debido a la disminución de enfermedades, ahorro en el gasto de presupuestos públicos de salud por la disminución del número de enfermos y fallecidos por patologías vinculadas al consumo de agua no potable.³²⁵ Su investigación llevó a la siguiente conclusión: 1 dólar invertido en infraestructura hídrica obtiene rendimientos en el orden de hasta 5-10 dólares en términos de beneficios económicos; la contracara de esto es que una inversión ineficaz les cuesta a los Estados un monto equivalente al 2-6% de su PIB.³²⁶

³²³ *Ibíd.*

³²⁴ GUY HUTTON, World Health Organization, “Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level”, disponible en: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/68568/WHO_SDE_WSH_04.04.pdf

³²⁵ GUY HUTTON, World Health Organization, “Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level”, disponible en: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/68568/WHO_SDE_WSH_04.04.pdf

³²⁶ *Ibíd.*

Otro aspecto a examinar es que, la inversión en financiamiento es una necesidad tanto de los ciudadanos como de los contratistas ligados a las obras de infraestructura del agua. En este sentido los ciudadanos requieren de recursos para construir sus baños, fosas sépticas o pozos. Las inversiones de capital de los propietarios representan un porcentaje muy elevado del costo total de saneamiento. Sin embargo, al concretarse de forma diseminada y atomizada es difícil de cuantificar y recibe menos atención que la financiación de obras con fondos públicos, que por otro lado es de más fácil medición.³²⁷

Sobre este particular, cabe resaltar que *“las brechas existentes en el saneamiento urbano son extremadamente perjudiciales para la población urbana desfavorecida, al disponer de menos poder adquisitivo para financiar su propio servicio. En función de su poder adquisitivo, algunos residentes no pueden afrontar este gasto económico, por lo que necesitan subvenciones. Otros pueden afrontarlo, pero no en un único pago, por lo que necesitan préstamos.”*³²⁸ A modo de ejemplo sobre este particular, en Argentina, a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación la política pública *“Plan Federal Sanitario mi baño”*, que consistía *“en la planificación, implementación y monitoreo de soluciones para el acceso a servicios de saneamiento e higiene. Se implementa a través de gobiernos provinciales y municipales, instituciones públicas y privadas, y organizaciones sociales, religiosas y comunitarias; mediante el otorgamiento de*

³²⁷ *Ibíd.*

³²⁸ *Ibíd.*

subsidios de carácter monetario”.³²⁹ Sobre esta política pública, realizare un análisis pormenorizado más adelante en otro capítulo de la tesis.

Es interesante también, la información que proviene del Programa de la ONU de Análisis Mundial y la Evaluación del Agua Potable y el Saneamiento (“GLAAS”, por sus siglas en inglés); *“Este programa propone una metodología estándar para controlar los flujos financieros en el sector del agua y saneamiento ... está compuesto por un conjunto completo de clasificaciones codificadas que cubren los usos y proveedores de servicios y las unidades y tipos de financiación. Su resultado principal son las cuentas nacionales WASH para cada país”*³³⁰. La sigla WASH refiere al agua, saneamiento e higiene. Desde el GLAAS se recomienda mantener costos asequibles de acceso al WASH para las personas pobres y vulnerables que pueden *“requerir medidas especiales (es decir, subvenciones directas o indirectas) que le ayuden a la hora de aportar el capital para los gastos operativos del servicio.”*³³¹

El informe destacó que *“el 60% de los gobiernos que respondieron al informe GLAAS de 2017 tiene programas de accesibilidad financiera, aunque lamentablemente la mitad de estos no se utilizan habitualmente.”*³³² Las políticas públicas que desde el GLAAS se recomiendan y promocionan incluyen: subsidios públicos a los proveedores

³²⁹ “Plan Federal mi baño”, disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/informacionsocialestrategica/politicas-de-desarrollo-comunitario-y-acompanamiento-2>

³³⁰ CONSEJO MUNDIAL DEL AGUA, (2018), “Incremento de los flujos financieros para el saneamiento urbano”, disponible en: https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2018-11/Increasing_Financial_Flows_for_Urban_Sanitation_ES.pdf

³³¹ *Ibíd.*

³³² *Ibíd.*

para que ofrezcan servicios gratuitos, tarifas reducidas o descuentos para alcantarillado y/o vaciado de pozos destinados a sectores vulnerables. Consecuentemente es deseable “Vincular directamente la tarifa de saneamiento al bloqueo de las estructuras tarifarias del agua, con un primer bloque altamente subvencionado para cubrir las necesidades básicas³³³.” Consecuentemente se promueve la política de tarifas de conexión gratuitas o de costo reducido para grupos específicos de la población, como sectores vulnerables o pobres, o directamente realizar “Subvenciones públicas a instituciones microfinancieras que concedan préstamos a los residentes con ingresos bajos, con poca o ninguna garantía, y con planes de pago que se adapten a sus circunstancias.”³³⁴

Se recomienda desde el GLAAS también, el otorgamiento de subsidios no reembolsables a ciudadanos para que realicen obras particulares para facilitar su acceso al agua potable y al saneamiento.

Ya analicé como impacta en los ciudadanos, especialmente los más pobres, la inversión insuficiente en financiamiento para obras de agua y saneamiento. Pero como ya adelante más arriba, esto también impacta negativamente en contratistas, reparticiones del Estado y empresas que se ocupan también de ejecutarlas.

En relación a los contratistas me estoy refiriendo a aquellos que “vacían las fosas sépticas de los residentes, los inodoros o baños en contenedores, y transportan los residuos procedentes del inodoro (excrementos, lodos fecales, residuos sépticos) a

³³³ *Ibíd.*

³³⁴ *Ibíd.*

*plantas de tratamiento que son operadas por ellos mismos o por una empresa de servicio público/municipal.*³³⁵

Hay que tener en cuenta además que *“en función del marco económico y regulador en el que operan, la escala de sus operaciones, distancias de las rutas, congestión del tráfico e infraestructura de tratamiento en la que operan, estas empresas pueden ser o no rentables. Por tanto, es posible que también necesiten financiación en forma de subvención o préstamo para su trabajo operativo.”*³³⁶

En relación a la situación de áreas del Estado de gobiernos locales y/o empresas públicas o privadas con concesiones estatales, también requieren financiamiento público en muchas oportunidades destinado a la conservación de capital y para su gestión operativa. Esto en función de la capacidad de pago de sus clientes, que dependerá de las condiciones socio económicas del área donde opere la empresa, dependerá si su actividad es rentable o no.

En este sentido, es destacable el aporte de la Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento dependiente del Banco Mundial (“IBNET”, por sus siglas en inglés) ya que desde su base de datos³³⁷ surge la información de que el 43% de las empresas de servicios públicos controladas en países con ingresos medios y bajos, que se dedican a brindar el servicio de agua potable y saneamiento, no son rentables

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ IBNET, (2024), Base de datos, disponible en: <https://database.ib-net.org/DefaultNew.aspx>

cuando se consideran solamente sus gastos operativos, dejando a un lado sus gastos de capital.

Respecto del financiamiento que se necesita a nivel mundial, regional y nacional para poder volver efectivos los objetivos del ODS 6, es importante la información que surge de un trabajo realizado por GUY HUTTON y MILI VARUGHESE para el Banco Mundial.³³⁸ En dicho documento, los autores proyectan que para alcanzar las metas de desarrollo sostenible se necesitan 45 mil millones de dólares al año de inversión a nivel urbano.³³⁹ Esta cifra contempla, gastos de capital, conservación de capital para nuevas infraestructuras y gastos operativos, pero excluye el mantenimiento de la infraestructura ya realizada.³⁴⁰ De esta cifra, aproximadamente el 66% se tendría que destinar a gestionar de forma segura los desechos que provienen del inodoro; y el remanente a garantizar el nivel básico de acceso a los servicios de los ciudadanos residenciales.³⁴¹

Relevante a tener en cuenta que el monto de inversión necesario va a variar según la geolocalización, en ese sentido no es lo mismo el punto de partida de un país pobre o de medianos ingresos como Argentina, que un país rico y desarrollado.³⁴²

³³⁸ GUY HUTTON Y MILI VARUGHESE, (2016), “*The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene*”, disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/847191468000296045/pdf/103172-PUB-Box394556B-PUBLIC-EPI-K8632-ADD-SERIES.pdf>

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² *Ibid.*

Hay otro punto del documento que es esclarecedor: las proyecciones de inversión necesarias determinan que se necesita el doble de recursos para la infraestructura destinada al saneamiento en relación a la necesaria para agua potable y se quintuplica el monto si la comparamos con los parámetros de los objetivos de desarrollo del milenio.

En este sentido, *“el informe GLAAS de 2017 señala que el gasto actual en saneamiento es aproximadamente un 25% menor que el del agua, y que el 87% de los países que respondieron a la encuesta GLAAS informaron de que disponían de una financiación insuficiente para alcanzar sus objetivos nacionales de saneamiento urbano.”*³⁴³ En dicho informe, 25 países respondieron una encuesta, que arrojó los siguientes datos: *“un promedio del 72% de los fondos de agua, saneamiento e higiene provienen de tarifas o aranceles, 26% de impuestos y 2% de transferencias.”*³⁴⁴

De la lectura de estos datos, se visualiza la importancia que tiene la inversión del sector público, para garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento. Sin embargo, los especialistas³⁴⁵ ven como poco probable, que se multipliquen por cinco las inversiones provenientes de las mencionadas fuentes para alcanzar así el objetivo de los 45 mil millones de dólares que desarrollamos más arriba.

³⁴³ CONSEJO MUNDIAL DEL AGUA, (2018), “incremento de los flujos financieros para el saneamiento urbano”, disponible en: https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2018-11/Increasing_Financial_Flows_for_Urban_Sanitation_ES.pdf

³⁴⁴ *Ibíd.*

³⁴⁵ GUY HUTTON Y MILI VARUGHESE, (2016), “*The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene*”, disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/847191468000296045/pdf/103172-PUB-Box394556B-PUBLIC-EPI-K8632-ADD-SERIES.pdf>

Para que ese incremento de la inversión se materialice, es necesario que se den conjuntamente dos condiciones, en primer lugar, las empresas de saneamiento “*deben ser más viables para invertir*”³⁴⁶ y además los potenciales inversores “*deben sentirse atraídos por el sector*”³⁴⁷.

En este escenario, reitero, es fundamental el accionar estatal, porque “*incluso después de tomar todas las medidas anteriores, algunos proveedores de servicios de saneamiento, públicos o privados, aún no serán financieramente viables. El siguiente paso es que el gobierno nacional, reconociendo que el saneamiento es una actividad que genera ganancias sociales, aporte a la empresa dinero que corresponda al valor de dichas ganancias.*”³⁴⁸

En este sentido, los subsidios que desde los gobiernos se otorgan a las empresas “*son medidas financieras legítimas que reconocen el saneamiento como un bien público y como una inversión que aumentará el PIB nacional y, por lo tanto, la base tributaria y reducirá los costes sanitarios del gobierno.*”³⁴⁹.

Sobre este particular, es importante darle visibilidad y ponerlo en valor en la agenda pública, a la monetización de factores externos, dicho concepto “*es muy importante para el éxito de muchos de los nuevos mecanismos de financiación. Implica*

³⁴⁶ CONSEJO MUNDIAL DEL AGUA, (2018), “incremento de los flujos financieros para el saneamiento urbano”, disponible en: https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2018-11/Increasing_Financial_Flows_for_Urban_Sanitation_ES.pdf

³⁴⁷ *Ibíd.*

³⁴⁸ *Ibíd.*

³⁴⁹ *Ibíd.*

*simplemente calcular un valor financiero para los beneficios que tradicionalmente se consideran fuera de la aritmética financiera, como los impactos ambientales, sanitarios o sociales.*³⁵⁰

Por lo antedicho, se torna importante que la clase dirigente tome conciencia, sobre las ventajas que implican mejorar el servicio de agua y saneamiento, en relación a: la salud pública, el ambiente y el tiempo que gana la ciudadanía que puede ser utilizado con finalidades productivas.

Desde una perspectiva económica ligada al desarrollo, hay que tener en cuenta también que *“el agua es un factor vital para la producción, por lo que la reducción de sus existencias puede traducirse en una desaceleración del crecimiento económico. Las tasas de crecimiento económico de algunas regiones podrían disminuir en hasta un 6 % del PIB en 2050, como consecuencia de pérdidas vinculadas con el agua en la agricultura, la salud, los ingresos y la prosperidad. Asegurar un suministro suficiente y constante de agua en un contexto de creciente escasez será esencial para alcanzar los objetivos mundiales de alivio de la pobreza.*³⁵¹

Para lograr estos objetivos, además de las inversiones en agua potable y saneamiento, analizadas más arriba, deben sumarse inversiones vinculadas al reciclaje, reutilización del agua y también promover procesos desalinización.

³⁵⁰ *Ibíd.*

³⁵¹ BANCO MUNDIAL, (2023), “Agua”, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/water/overview>

Paralelamente desde el Banco Mundial recomiendan a los gobiernos que ejecutar desde la gestión “*políticas que promuevan la eficiencia en el consumo del agua y mejoren su distribución*”.³⁵² Además de trabajar para “impermeabilizar” las economías, para limitar así el impacto de fenómenos meteorológicos extremos y las consecuencias negativas del cambio climático que puedan afectar a las poblaciones, tanto urbanas como rurales.

Por todo lo antedicho, puedo afirmar que el acceso al agua es determinante para que se puedan concretar y volver efectivos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y para tener un modelo de desarrollo económico sustentable, que este adaptado a un ecosistema sano para la humanidad. Para poder concretarlo es fundamental el aporte del financiamiento estatal conforme a los datos aportados en este capítulo.

³⁵² *Ibíd.*

VII. CONCLUSIÓN DE LA PRIMERA PARTE

El nivel de endeudamiento es una problemática que se agravó los últimos años, especialmente luego de la pandemia de COVID-19, que ameritó el aumento de los gastos de los Estados. Frente a deudas soberanas insostenibles, a menudo los Estados se ven obligados a reestructurar sus deudas soberanas, en un contexto en el cual no existen aún reglas claras, previsibles y justas que guíen las negociaciones entre acreedores y Estados deudores.

Los organismos internacionales han ofrecido visiones y soluciones diversas a la problemática de reestructuración de deuda soberana, y, hasta el momento, no han resultado en ningún tipo de reglamentación. Los relatores especiales de la ONU sobre deuda externa y derechos humanos han llamado la atención sobre la necesidad de que un cuerpo normativo proteja los derechos humanos en contextos de crisis de deuda soberana.

Asimismo, el marco normativo internacional protege el derecho al desarrollo de las naciones y los individuos —el cual incluye mejorar la situación de endeudamiento de los países en desarrollo—. Igualmente, el marco normativo internacional protege el derecho humano inalienable de todos los individuos y poblaciones a que se les garantice el derecho a acceder a agua potable y saneamiento —los cuales constituyen elementos básicos para la supervivencia humana, evitar enfermedades y para llevar una vida digna—

El derecho al agua potable y al saneamiento, fue reconocido por la Resolución N° 64/292 del 28 de julio de 2010, de la Asamblea General de Naciones Unidas. Por eso quedó demostrado que, si bien la “necesidad” de contar con agua para consumo humano, no es una novedad porque es inherente a las condiciones básicas de supervivencia biológica, si lo es el hecho de visualizarla como un derecho humano a ser tutelado, que

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

requiera de una gestión activa de los gobiernos en todos sus niveles y estamentos para garantizar su acceso. Este derecho se relaciona directamente con otros derechos humanos como el de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana.

Quedó demostrado a lo largo del capítulo, a través de diversas fuentes oficiales, que el agua es un bien escaso y comprobé también que millones de personas en el mundo y en Argentina no tienen acceso al agua potable y saneamiento.

SEGUNDA PARTE:

2. DEUDA SOBERANA, DERECHO AL DESARROLLO Y ACCESO AL AGUA POTABLE EN ARGENTINA

En el presente título, analizare el estado de situación de la deuda externa argentina y como se relaciona con las medidas fiscales de ajuste presupuestario que impactan sobre: las políticas públicas de derechos humanos en general; y sobre el derecho al acceso agua potable y al saneamiento de los sectores populares, en particular.

Para ello, hare un repaso de la evolución del endeudamiento argentino, desde el 2015 hasta llegar a la actualidad, profundizando específicamente el análisis del vínculo financiero que tiene Argentina con el FMI en el periodo temporal que comienza en el año 2018, y la implementación del programa de ajuste económico del FMI.

I. LA DEUDA ARGENTINA CON EL FMI

Entre el año 2016 y el 2019, Argentina aumento su deuda en moneda extranjera en USD 100 mil millones.

Gráfico: Stock de deuda emitida en moneda extranjera – En miles de millones de dólares.



Fuente: Ministerio de economía de la República Argentina.³⁵³

Este aumento se debe principalmente a que en junio de 2018 Argentina suscribió un Acuerdo Stand By con el FMI, el cual fue modificado en octubre del mismo año, dando lugar a la adenda del Acuerdo.³⁵⁴ En cuanto a los objetivos del Acuerdo Stand By entre Argentina y el FMI, y las modificaciones introducidas por la Addenda, fueron los siguientes:

³⁵³ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Sostenibilidad de la deuda*, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/sostenibilidad-de-la-deuda#8>

³⁵⁴ FMI, Comunicado de prensa N° 18/245, disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approvesus50-billion-stand-by-arrangement>.

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

Primer carta de intención del 12/06/2018	Segunda carta de intención del 17/10/2018
<p>*Restaurar la confianza del mercado a través de políticas macroeconómicas que disminuyan las necesidades de financiamiento del gobierno nacional y pongan nuestra deuda pública en un firme sendero descendente.</p> <p>*Fortalecer el marco institucional y de metas de inflación del Banco Central mediante el refuerzo de su autonomía y el establecimiento de un sendero realista para la inflación, que tome en cuenta las implicancias de la reciente volatilidad del mercado pero, no obstante, busque bajar la inflación a un dígito para fines de 2021.</p> <p>*Disminuir las tensiones en nuestra balanza de pagos permitiendo operar flexiblemente a nuestro tipo de cambio como un amortiguador de shocks, incrementando nuestras reservas internacionales, disminuyendo nuestro déficit de cuenta corriente, y reduciendo nuestras necesidades de financiamiento externo.</p> <p>*Proteger a los sectores más vulnerables de la carga de esta necesaria recalibración de la política económica.</p> <p>*El objetivo final de este plan es dinamizar la actividad económica, crear nuevos empleos, hacer más atractivo invertir en nuestra economía, reducir la pobreza, mejorar la cohesión social y elevar los estándares de vida de todos los argentinos.</p>	<p>Este memorándum complementa y actualiza el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras del 12 de junio de 2018.</p> <p>*Restaurar completamente la confianza del mercado a través de políticas macroeconómicas que disminuyan las necesidades de financiamiento del gobierno nacional y pongan nuestra deuda pública en un firme sendero descendente.</p> <p>*Rediseñar la estrategia política del Banco Central y reforzar su marco institucional para asegurar que la inflación caiga a un solo dígito para 2021.</p> <p>*Disminuir las tensiones en nuestro balance de pagos permitiendo operar flexiblemente a nuestro tipo de cambio como un amortiguador de shocks, incrementando nuestras reservas internacionales, disminuyendo nuestro déficit de cuenta corriente, y reduciendo nuestras necesidades de financiamiento externo.</p> <p>*Proteger a los sectores más vulnerables de la carga de esta necesaria recalibración de la política económica.</p> <p>(Este objetivo desaparece)</p>

Fuente: AGN (2023), “Deuda Pública Acuerdo con el FMI. Impacto Sobre la Solvencia y la Sostenibilidad”³⁵⁵

Respecto del monto del préstamo con el FMI, este fue de USD 45.000 millones.³⁵⁶

Sobre este particular, cabe recordar, que originalmente el monto del préstamo era de USD 57.500 millones, pero finalmente se desembolsó un monto menor.

Este préstamo fue el más grande de la historia del FMI. Al respecto, en el FMI, la cuota de un país en el organismo sirve, entre otros, para establecer el monto máximo

³⁵⁵ AGN (2023), “Deuda Pública Acuerdo con el FMI. Impacto Sobre la Solvencia y la Sostenibilidad”, disponible en: <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2023-063-Informe.pdf>

³⁵⁶ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Programa Stand By 2018*, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/relacion-con-acreedores-externos#3>

de financiamiento que puede obtener un país miembro del FMI. Los montos del Acuerdo entre Argentina y el FMI superaban ampliamente el límite definido para el acceso normal de acuerdo a su cuota en el FMI.³⁵⁷

Cabe destacar que para otorgar un préstamo a un Estado el FMI solicita condicionamientos, llamados “ajustes de política económica” los cuales consisten, en palabras del FMI, en: “*medidas [que] aspiran a proteger los recursos del FMI al asegurar que las finanzas del país sean lo suficientemente sólidas para pagar el préstamo un préstamo al FMI*”.³⁵⁸ Según el FMI “*Estos ajustes de política económica son condiciones para recibir préstamos del FMI y contribuyen a que el país adopte políticas sólidas y eficaces.*”³⁵⁹ Corresponde al Estado formular y ejecutar las políticas que se adopten para alcanzar los objetivos del programa respaldado por el FMI.

En el análisis *ex post* que realizó el FMI, el Directorio Ejecutivo concluyó que el programa *stand by* no cumplió con los objetivos reseñados *supra*. El FMI señaló que que el programa “*no cumplió los objetivos de restablecer la confianza en la viabilidad fiscal y externa al tiempo que fomentaba el crecimiento económico*”, por ello “*El acuerdo se canceló el 24 de julio de 2020.*”³⁶⁰ En este sentido, ante el fracaso del programa anterior,

³⁵⁷ AGN (2023), “Deuda Pública Acuerdo con el FMI. Impacto Sobre la Solvencia y la Sostenibilidad”, disponible en: <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2023-063-Informe.pdf>

³⁵⁸ FMI, Rendición de cuentas: *¿Por qué incluyen condiciones los préstamos del FMI?*, disponible en: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/IMF-Conditionality>

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ FMI (2021), El Directorio Ejecutivo del FMI analiza la evaluación *ex post* del acceso excepcional de Argentina en el marco del Acuerdo Stand-By de 2018, disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/12/22/pr21401-argentina>

el FMI y Argentina entablaron negociaciones a los efectos de refinanciar los vencimientos programados para los años siguientes.

El 20 de marzo del 2020, el entonces Ministro de Economía de la Argentina, LIC. MARTIN GUZMÁN, refirió: “*la actual deuda pública de la Argentina no es financiable, es excesivamente onerosa y no es sostenible... la deuda es excesivamente onerosa considerando la urgencia de atender necesidades sociales críticas*”.³⁶¹ Asimismo sostuvo que “*la trayectoria actual de la deuda no es sostenible bajo supuestos realistas de resultado fiscal primario y de crecimiento económico*”³⁶² subrayando además que “*nuestra estrategia apunta a poner a la deuda argentina en un sendero sostenible ... Esto requiere que el costo de refinanciación de la deuda alineado con nuestros objetivos de superávit primario de mediano y largo plazo; y con nuestra trayectoria de crecimiento de mediano y largo plazo*”.³⁶³

Respecto de que debe entenderse como deuda soberana sostenible, el Ministro de Economía argentino definió este concepto de la siguiente manera: “*Una deuda sostenible es aquella que se estructura de modo tal que permite asumir los compromisos de una forma consistente con la capacidad de pago que tiene el país, sin comprometer las condiciones de vida de la población.*”³⁶⁴

³⁶¹ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Martín Guzmán: Nuestra estrategia apunta a poner a la deuda argentina en un sendero sostenible*, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/martin-guzman-nuestra-estrategia-apunta-poner-la-deuda-argentina-en-un-sendero-sostenible>

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Sostenibilidad de la deuda*, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/sostenibilidad-de-la-deuda#8>

Cabe resaltar que en el periodo de gobierno 2019-2023, cumplió un rol institucional muy importante el Congreso Nacional argentino, desde una perspectiva jurídica, para contribuir en el proceso de gestión de la crisis de deuda y de su necesaria reestructuración para que se torne sostenible. En ese contexto, el 23 de diciembre de 2019 se sancionó la Ley N° 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva,³⁶⁵ que estableció en materia de deuda pública condiciones de gobernanza para su sostenibilidad, permitiendo también la recuperación productiva en un contexto de pandemia. El Congreso Nacional sancionó el 05 de febrero de 2020 la Ley N° 27.544 de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública emitida bajo Ley Extranjera³⁶⁶, que declaró prioritaria la restauración de la sostenibilidad de la deuda pública emitida bajo ley extranjera. El 04 de agosto de 2020 se sancionó la Ley N° 27.556 de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda instrumentada en títulos emitidos bajo la Ley de la República Argentina³⁶⁷, a través de la cual se realizó una gestión legislativa tendiente a “*la reestructuración de la deuda pública instrumentada en los títulos públicos en moneda extranjera emitidos bajo ley de la República Argentina, mediante una operación de canje*”.³⁶⁸

³⁶⁵ Ley N° 27.541, 23 de diciembre de 2019, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27541-333564/texto>

³⁶⁶ Ley N° 27.544, 05 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27544-334373>

³⁶⁷ Ley N° 27.556, 04 de agosto de 2020, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27556-340826>

³⁶⁸ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Sostenibilidad de la deuda*, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/sostenibilidad-de-la-deuda#8>

Luego, el 11 de febrero de 2021, el Congreso sancionó también la Ley N° 27.612 de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública³⁶⁹, donde se establece que en *“la ley de presupuesto general de la administración nacional de cada ejercicio deberá prever un porcentaje máximo para la emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras, respecto del monto total de las emisiones de títulos públicos autorizadas para ese ejercicio”*.³⁷⁰ La norma empodera al Congreso en relación a la gestión de la deuda pública ya que *“refuerza la participación del Congreso en la definición y autorización de las políticas de endeudamiento público nacional en moneda extranjera.”*³⁷¹

Estas leyes se tornaron importantes para fortalecer la posición de Argentina en el contexto de negociación con el FMI, donde se pretendía concretar una reestructuración que modificara las condiciones y los términos de la deuda contraída con antelación, al efecto de tornarla sostenible.

Tras dos años de negociación, el 17 de marzo de 2022, Argentina logró un nuevo acuerdo con el FMI para refinanciar los vencimientos del programa acordado en 2018, y por primera vez en la historia de nuestro país, este nuevo entendimiento, plasmado en el Programa de Facilidades Extendidas (en adelante “EFE”)³⁷² fue enviado al Congreso de

³⁶⁹ Ley N° 26.612, 11 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27612-347532>

³⁷⁰ *Ibíd.*

³⁷¹ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/sostenibilidad-de-la-deuda#8>

³⁷² MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN ARGENTINA, “Programa de facilidades extendidas 2022”, (2022), disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/relacion-con-acreedores-externos#1>

la Nación. El nuevo programa establecía: “*un período de repago de cada desembolso de 10 años, con un período de gracia de 4 años y medio, lo que implica comenzar a pagar la deuda a partir de 2026 y hasta 2034.*”³⁷³

Sobre las derivaciones de este acuerdo el FMI comunicó: “*El Directorio Ejecutivo del FMI aprobó un nuevo acuerdo de 30 meses en el marco del Servicio Ampliado del FMI a favor de Argentina, por un monto de SDR 31.914 millones (equivalente a USD 44.000 millones, o 1.000% de cuota). La decisión del Directorio Ejecutivo permite que las autoridades reciban un desembolso inmediato de DEG 7.000 millones, equivalente a USD 9.656 millones.*”³⁷⁴ El FMI también refirió en su comunicado que “*el programa de Argentina respaldado por el FMI establece objetivos pragmáticos y realistas, junto con políticas creíbles para afianzar la estabilidad macroeconómica y empezar a abordar los profundos desafíos que afronta el país.*”³⁷⁵

Me parece relevante subrayar que la diferencia sustancial del acuerdo original con el programa de facilidades extendidas radica en las obligaciones que asumió la Argentina en relación al cumplimiento de determinadas metas económicas que necesariamente deben cumplirse y que son monitoreadas por el FMI mediante evaluaciones trimestrales, que finalizan en junio del 2024. En esa coyuntura, el FMI se comprometió a girar los fondos necesarios para pagar los vencimientos del acuerdo *stand by* original para

³⁷³ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/sostenibilidad-de-la-deuda#8>

³⁷⁴ FMI, El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un Acuerdo Ampliado de 30 meses a favor de Argentina por USD 44.000 millones, y concluye la Consulta del Artículo IV de 2022, disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/25/pr2289-argentina-imf-exec-board-approves-extended-arrangement-concludes-2022-article-iv-consultation>

³⁷⁵ *Ibíd.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

completar el pago de 31.914 millones de DEGs (la moneda oficial del FMI), que equivalen a unos USD 45 mil millones. A su vez, la devolución por parte de la Argentina se debía realizar en 12 cuotas semestrales entre el año 2026 y 2032.³⁷⁶ Este nuevo acuerdo que modificaba las condiciones del original, contemplaba dos tipos de metas económicas que la República Argentina debía cumplir. En relación a las metas económicas cuantitativas se contemplaba:

- Respecto del déficit primario, Argentina se comprometió a reducirlo progresivamente al 2,5% del PBI, 1,9% para 2023; y 0,9% para 2024.³⁷⁷
- Limitación de los aportes del Banco Central de la República Argentina (en adelante “**BCRA**”) al Tesoro nacional, en este sentido se acordó con el FMI una reducción al 1% del PBI en 2022; al 0,6% en 2023 y a 0 en 2024.³⁷⁸
- Sobre la política de acumulación de reservas, se acordaron las siguientes metas US\$ 5.800 millones de reservas netas para 2022; US\$ 4 mil millones para 2023; y US\$ 7 mil millones para 2024.

El acuerdo también comprendía metas indicativas, que facilitan las revisiones y evaluaciones, pero no condicionan la refinanciación por parte del organismo. Entre esas

³⁷⁶ Ley N° 27.668, Programa de Facilidades Extendidas, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27668-362395>

³⁷⁷ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Aprueba, en los términos del artículo 2° de la Ley N° 27.612, el Programa de Facilidades Extendidas a efectos de refinanciar la deuda existente entre la REPÚBLICA ARGENTINA y el FMI, correspondiente al Acuerdo Stand By suscrito en el 2018, disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/0001-PE-2022.pdf>

³⁷⁸ *Ibíd.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

metas se encuentran las de mantener un piso de recaudación (ingresos reales) y un piso de gasto del Gobierno federal en “asistencia social”, que incluye la “Asignación Universal por Hijo”,³⁷⁹ la “Tarjeta Alimentar”³⁸⁰ y el programa “Progresar”³⁸¹. Por otro lado, además del déficit primario y de las reservas internacionales, se incluyen otras proyecciones macroeconómicas que están previstas como parte del programa pero que no son de cumplimiento obligatorio, por ejemplo, inflación y crecimiento del PBI.”³⁸²

El Ministerio de Economía refirió en un mensaje institucional, que el acuerdo contemplaba que: *“el objetivo que se proyecta es incrementar la inversión en infraestructura, superando el 2% del PIB para 2022, y mantener estos niveles durante los próximos años, lo que representa un aumento significativo con respecto al promedio del periodo 2018-2020 (alrededor del 1% del PIB)”*.³⁸³

³⁷⁹ La ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO (en adelante “AUH”) se encuentra garantizada por la Decreto N° 1602/09, es una suma mensual que se paga por cada hijo menor de 18 años que pertenece a un grupo familiar sin trabajo o que se desempeña en la economía informal. Ver, Asignación Universal por Hijo, ANSES, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/servicio/tramitar-la-asignacion-universal-por-hijo-auh>

³⁸⁰ El propósito de la TARJETA ALIMENTAR es que madres o padres con hijas y/o hijos de hasta seis años que reciben la AUH, embarazadas a partir de los tres meses de gestación que cobran la Asignación por Embarazo para Protección Social y personas con discapacidad que reciben la AUH puedan comprar todo tipo de alimentos. Ver, *La Tarjeta Alimentar: principales resultados a un año de su implementación*, Abril 2021, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/la_tarjeta_alimentar_-_principales_resultados_a_un_ano_de_su_implementacion.pdf

³⁸¹ El PROGRAMA PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina) es una política pública desarrollada por el Ministerio de Educación de la Nación. Fue creado a través del decreto 84/2014, para apoyar que jóvenes de entre 16 y 24 años finalicen su educación obligatoria, formarse profesionalmente o estudiar una carrera de nivel superior. Ver, Programa Progresar, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/becasprogresar/institucional>

³⁸² CHEQUEADO, *Acuerdo con el FMI: qué compromisos y proyecciones prevé el acuerdo y cómo evolucionaron esas variables*, disponible en: <https://chequeado.com/el-explicador/acuerdo-con-el-fmi-que-compromisos-y-proyecciones-preve-el-acuerdo-y-como-evolucionaron-esas-variables/>

³⁸³ Ministerio de Economía de la República Argentina, Programa de Facilidades Extendidas a efectos de refinanciar la deuda existente entre la REPÚBLICA ARGENTINA y el FMI, correspondiente al Acuerdo Stand By suscripto en el 2018, disponible en:

En relación al tema objeto de estudio de la presente tesis, el acuerdo también contemplaba en relación al gasto público que se concretaría durante la vigencia del mismo, que “***dentro de los principales ejes se destaca la infraestructura vial y de transporte urbano, la expansión de las redes de acceso al agua y saneamiento, el avance de la política de vivienda y de infraestructura de cuidados, la conectividad educativa.***”³⁸⁴ (Énfasis me pertenece).

El acuerdo refería en ese sentido, “*en cuanto a la expansión y mejora de las redes de acceso al agua y saneamiento, es una política estructural de vital influencia en el mejoramiento de las condiciones y expectativa de vida de los argentinos y las argentinas.*”³⁸⁵

Durante el año 2022, el primer año de vigencia del acuerdo, el Gobierno Nacional argentino cumplió con casi todas las metas vinculadas al déficit fiscal, también se cumplió con la meta de baja de la asistencia del BCRA al tesoro y se cumplió con la meta de acumulación de reservas. El FMI comunicó tras la revisión: “*Las políticas macroeconómicas más estrictas adoptadas desde julio están empezando a rendir fruto: la inflación está moderándose, la balanza comercial está mejorando y la cobertura de las reservas está afianzándose gradualmente.*”³⁸⁶

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/0001-PE-2022.pdf>

³⁸⁴ *Ibíd.*

³⁸⁵ *Ibíd.*

³⁸⁶ FMI, El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la tercera revisión del acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del FMI para Argentina, disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/12/22/pr22459-imf-completes-third-review-of-the-extended-arrangement-under-the-eff-for-argentina>

Distinta fue la situación durante el año 2023, donde se incumplieron la mayoría de las metas previstas, debido a una sequía sin precedentes y a los altos niveles de inflación, derivando esto en que el FMI le otorgue a Argentina un *waiver*, es decir una dispensa que exima al país por los “desvíos” en relación a las metas del acuerdo y que igualmente se concrete la transferencia de los fondos comprometidos. El organismo en ese sentido tras la revisión realizada comunico: “*El Directorio Ejecutivo del FMI ha concluido hoy la quinta y la sexta revisión del Servicio Ampliado del Fondo (SAF) a 30 meses de Argentina. La decisión del Directorio permite un desembolso inmediato de alrededor de US\$7.500 millones. Desde la finalización de la cuarta revisión, los principales objetivos del programa no se alcanzaron, como consecuencia de la sequía sin precedentes y desviaciones de las políticas. En un contexto de elevada inflación y crecientes presiones sobre la balanza de pago, se acordó un nuevo paquete de medidas centrado en fortalecer las reservas y reforzar el orden fiscal*”.³⁸⁷

Tras las elecciones presidenciales del año 2023, el 10 de diciembre de ese año asumió la presidencia de la Nación el Lic. Javier Milei. Esto dio comienzo a una nueva etapa político-institucional con el FMI. El FMI realizó la revisión del acuerdo correspondiente al primer trimestre del 2024 y refirió: “*Al completar la revisión, el Directorio Ejecutivo consideró que el programa estaba firmemente encaminado, **con todas las metas cuantitativas de rendimiento hasta finales de marzo de 2024 sobre cumplidas***. Además, el Directorio también aprobó exenciones de incumplimiento para

³⁸⁷ FMI (2023), *El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la quinta y sexta revisión del Acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del Fondo para Argentina*, disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/08/23/pr23290-argentina-imf-executive-board-completes-combined-fifth-sixth-rev-extended-arr-under-eff>

una nueva restricción cambiaria y múltiples prácticas cambiarias en el contexto de cierta flexibilización de las restricciones al pago de dividendos. El Directorio enfatizó que para mantener los sólidos avances se requiere mejorar la calidad del ajuste fiscal, iniciar pasos hacia un marco mejorado de política monetaria y cambiaria, e implementar la agenda estructural. También será necesario proseguir los esfuerzos para apoyar a los más vulnerables, ampliar el apoyo político y garantizar una implementación ágil de las políticas.”³⁸⁸ (Énfasis me pertenece).

En relación al ajuste presupuestario que permitió “*sobre cumplir*” las metas fiscales previstas en el acuerdo con el FMI, el Presidente de la República Argentina refirió: “*Estoy haciendo el ajuste más grande de la historia de la humanidad, documentado por el staff del FMI*”.³⁸⁹ En este contexto también es importante resaltar que, en el año 2024, el recorte del gasto en obra pública alcanzó el 82,3% y esta reducción “*fue una de las claves del gobierno de Javier Milei para obtener superávit financiero en los primeros dos meses del año.*”³⁹⁰

El “sobrecumplimiento” de metas con el FMI también encuentra anclaje en el hecho de que: “*el Presidente Javier Milei ha optado por seguir adelante con un plan*

³⁸⁸ FMI, El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la octava revisión del acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del FMI para Argentina, disponible en:

<https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/06/13/pr24217-imf-completes-eighth-review-of-the-extended-arrangement-under-the-eff-for-argentina>

³⁸⁹ EL CRONISTA, *Milei aseguró que hizo "el ajuste más grande de la humanidad" y llamó a invertir en la Argentina*, disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/milei-aseguro-que-hizo-el-ajuste-mas-grande-de-la-humanidad-y-llamo-a-invertir-en-la-argentina/>

³⁹⁰ LA NACIÓN, *Se dejaron de financiar más de 2000 obras públicas desde que asumió Milei*, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/se-dejaron-de-financiar-mas-de-2000-obras-publicas-desde-que-asumio-milei-nid20032024/>

*alternativo: intensificar el ajuste y el ahorro para el Estado, con el objetivo de reducir el déficit fiscal de manera significativa. Este nuevo enfoque se ha manifestado con un recorte sin precedentes del 54,5% en las transferencias a empresas públicas durante el primer bimestre del año. Ejemplos claros de esta medida son AySA y Aerolíneas Argentinas. Ambas empresas estatales ni siquiera han recibido fondos en los dos primeros meses del año, de acuerdo a un informe de la asociación de presupuesto ASAP.*³⁹¹. (Énfasis me pertenece).

Conforme el panorama descripto, el Gobierno Nacional producto de su último acuerdo con el FMI, debió realizar un ajuste presupuestario sin precedentes, que afectó los fondos disponibles para diferentes políticas públicas que ejecutaba el Estado a través de los distintos Ministerios y/o empresas públicas.

Sobre el caso concreto de la empresa pública AYSA y la afectación que tuvo el ajuste presupuestario sobre el derecho humano al agua y al saneamiento de los ciudadanos, abordare la cuestión en las siguientes secciones

II. EL INFORME DE LA EXPERTA INDEPENDIENTE DE LA ONU SOBRE LA SITUACIÓN DE LA DEUDA SOBERANA EN ARGENTINA

Recientemente, ATTIYA WARIS —la actual Experta Independiente sobre deuda externa, otras obligaciones financieras internacionales y derechos humanos de las Naciones Unidas, quien sucedió a YUEFEN Li (en adelante “**Experta de la ONU sobre**

³⁹¹ EL INTRANSIGENTE, *Javier Milei intensifica el ajuste a las empresas públicas: Aysa y Aerolíneas Argentinas en la mira*, disponible en: <https://elintransigente.com/2024/03/javier-milei-intensifica-el-ajuste-a-las-empresas-publicas-aysa-y-aerolineas-argentinas-en-la-mira/>

deuda externa y derechos humanos”)—³⁹² realizó en el marco de su labor una visita a la República Argentina del 5 de octubre de 2022,³⁹³ y dictó una conferencia en la Ciudad de Buenos Aires en la que realizó recomendaciones preliminares.³⁹⁴ En este sentido, la Experta de la ONU sobre deuda externa tiene como tarea el estudio del impacto que la deuda externa y las obligaciones financieras sobre el goce de los derechos humanos y cómo los procedimientos y procesos de recaudación y redistribución de recursos fiscales de los Estados pueden ser utilizados de manera que contribuyan a la legitimidad fiscal y la realización progresiva de los derechos humanos.³⁹⁵

La Experta refirió a la deuda contraída por Argentina con el FMI en 2018, un acuerdo de préstamo de 44.500 millones de dólares con el FMI, el mayor préstamo concedido a un país en la historia de la institución.³⁹⁶ Al respecto, en 2022, el personal del FMI y las autoridades argentinas alcanzaron un acuerdo que incluía una serie de reformas de política estructural, monetaria y fiscal. Entre sus conclusiones preliminares sobre la República Argentina, la Experta de la ONU sobre deuda externa llamó la atención

³⁹² Profesor Attiya Waris (Kenia) fue nombrada Experta Independiente de la ONU sobre la deuda externa y los derechos humanos por el Consejo de Derechos Humanos en su 47º período de sesiones y asumió esta función el 1 de agosto de 2021. Es doctora en Derecho y especialista en Derecho Fiscal, Política y Desarrollo. La profesora Waris imparte clases en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nairobi (Kenia) y anteriormente lo hizo en Sudáfrica, Ruanda, Malasia y el Reino Unido. La profesora Waris ha investigado y publicado sobre temas globales, africanos, asiáticos, europeos y latinoamericanos. Información disponible en: [ACNUDH | Attiya Waris \(ohchr.org\)](https://www.acnurdh.org/en/Attia-Waris)

³⁹³ Declaración de la Sra. Attiya Waris, Experta Independiente de las ONU sobre la Deuda Externa, otras y Derechos Humanos en su visita a Argentina, 26 de septiembre – 5 de octubre de 2022, disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/iedebt/2022-10-05/EOM_Statement_IE_Debt_Argentina_E.docx

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ *Ibid.*

sobre la relación entre el cumplimiento de las obligaciones financieras con los presupuestos y la situación fiscal de los Estados, en este sentido observó que “*en 2021 se solicitó a Argentina que realizara pagos con recargos que superaban el presupuesto total asignado al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable juntos.*”³⁹⁷ Asimismo, la experta refirió a las reducciones presupuestarias y su impacto en los derechos humanos.³⁹⁸ Especialmente, la Experta de la ONU llamó la atención sobre la importancia del acceso a la información pública y la transparencia en los procesos de endeudamiento.³⁹⁹ Al respecto, la experta independiente refirió a las solicitudes de acceso a la información pública relativas al procedimiento administrativo que se llevó a cabo para el crédito contraído por la República Argentina en 2018 en manos del FMI, las cuales se encuentran pendientes ante la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (en adelante “CSJN”),⁴⁰⁰ y lamentó que el Poder Judicial no la haya recibido durante su visita al país para poder conocer al respecto.⁴⁰¹

El informe preliminar de la Experta Independiente de la ONU termina no solo con recomendaciones a la República Argentina relativas a la deuda externa e implementación

³⁹⁷ *Ibíd.*

³⁹⁸ *Ibíd.*

³⁹⁹ *Ibíd.*

⁴⁰⁰ Declaración de la Sra. Attiya Waris, Experta Independiente de las ONU sobre la Deuda Externa, otras y Derechos Humanos en su visita a Argentina, 26 de septiembre – 5 de octubre de 2022, “*Accountability and justice*”, disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/iedebt/2022-10-05/EOM_Statement_IE_Debt_Argentina_E.docx

⁴⁰¹ *Ibíd.*

de los derechos humanos sino también al mayor acreedor de Argentina, el FMI, a quien destina dos recomendaciones:

- “En una transición de recuperación tras la pandemia, conceder un alivio de la deuda a los países de renta media, como Argentina; estos países no pueden devolver toda la deuda sin refinanciarla”;⁴⁰² y
- “Considerar la posibilidad de revisar sus políticas de recargos, ya que los países endeudados, entre ellos Argentina, están luchando con crisis múltiples e interrelacionadas y tratando de recuperarse de ellas.”⁴⁰³

III. EL AJUSTE ECONÓMICO Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO Y EL ACCESO AL AGUA POTABLE

En esta sección analizaré el impacto que tiene el ajuste presupuestario en Argentina —realizado en una coyuntura de crisis de deuda pública y en línea con los acuerdos celebrados con el FMI—, sobre la tutela efectiva del derecho al acceso al agua potable y saneamiento en los barrios populares, y el derecho al desarrollo.

Sobre este particular, mi objeto de investigación es analizar el impacto que tiene en los ciudadanos más vulnerables en el área de concesión de la empresa AYSA, así como también la afectación del ajuste sobre otras políticas públicas del Estado Nacional

⁴⁰² *Ibíd.*

⁴⁰³ *Ibíd.*

argentino vinculadas al derecho al acceso al agua para esta población, a saber, los programas “Plan Federal Sanitario mi baño”⁴⁰⁴ y “Programa mi pieza”⁴⁰⁵.

1. Derecho humano de acceso al agua potable al saneamiento desde el enfoque jurídico argentino.

La Constitución Nacional argentina, carece de una cláusula que consagre expresamente el derecho al agua, a diferencia de otras constituciones que, si lo realizan, a saber: Uruguay⁴⁰⁶ y Ecuador.⁴⁰⁷

Empero, los instrumentos internacionales de derechos humanos tienen *status* constitucional a partir de la reforma del año 1994, donde los constituyentes nacionales dotaron de jerarquía constitucional en el Art. 75 inciso 22 a once instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos el PIDESC.⁴⁰⁸

Los derechos contenidos en el PIDESC, tienen como órgano de aplicación al Comité de DESC, y las observaciones que este realice son equivalentes a jurisprudencia,

⁴⁰⁴ El “Plan Federal Mi baño” consiste en garantizar el acceso a servicios de saneamiento e higiene, mediante el otorgamiento de subsidios. Ver, Ministerio de Desarrollo Social, “Plan Federal mi baño”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/informacionsocialestrategica/politicas-de-desarrollo-comunitario-y-acompanamiento-2>

⁴⁰⁵ El programa “Mi pieza” consiste en una asistencia económica para refacciones y mejoras en viviendas de Barrios Populares. Ver, Ministerio de Economía, Integración Socio Urbana, “Mi Pieza”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/mi-pieza>

⁴⁰⁶ La Constitución de Uruguay establece que “El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.”, Ver, Artículo 47, Constitución de la República Oriental del Uruguay.

⁴⁰⁷ La Constitución de Ecuador dispone que “Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”, Ver, Artículo 3, Constitución de la República de Ecuador.

⁴⁰⁸ Constitución nacional argentina, disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

puesto que, de acuerdo al precepto constitucional, los Tratados Internacionales son integrados por “las condiciones de su vigencia”, es decir, por la interpretación que tribunales internacionales y comités realizaron sobre su contenido. En ese sentido: “*la jurisprudencia internacional puede emanar de diferentes organismos internacionales, la Comisión Americana, la Corte Interamericana, y los Comités creados para la vigilancia y cumplimiento de los Tratados de derechos humanos. Algunos de los pronunciamientos – según se emitan de modo más o menos concreto – darán oportunidad a los órganos de poder de los Estados parte para que apliquen los tratados según las condiciones de su vigencia en el orden internacional con alguna flexibilidad. Ello dependerá de los términos en que se formulen las observaciones, las recomendaciones o las opiniones consultivas...*”.⁴⁰⁹

En ese sentido es importante tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante “CSJN”), por ejemplo, en “*Girolodi, Horacio s/Recurso de casación*”, sostuvo que “*la ya recordada jerarquía constitucional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente en las condiciones de su vigencia (art. 75 inc. 22, 2º párrafo), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación.... La aludida jurisprudencia [en referencia a la O.C. 11/90 de la CIDH] ... debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado argentino*

⁴⁰⁹ A. M. GELLI, *Constitución Argentina. comentada y concordada*, La Ley, 4ta ed. ampliada y actualizada, t. II, Buenos Aires, 2008, p. 224

*reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana... ”.*⁴¹⁰

En igual sentido en el fallo “Isacio Aquino”, la CSJN resolvió: “*cuadra poner de relieve la actividad del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por cuanto constituye el intérprete autorizado del PIDESC en el plano internacional y actúa, bueno es acentuarlo, en las condiciones de vigencia de éste, por recordar los términos del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional. Desde otro punto de vista, el ya mencionado principio protectorio del art. 14 bis guarda singular concierto con una de las tres obligaciones que, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, impone el PIDESC al Estado ante todo derecho humano: la de ‘proteger’, por cuanto requiere que este último ‘adopte medidas para velar que las empresas o los particulares’ no priven a las personas de los mentados derechos (v. Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), 1999; N° 13. El derecho a la educación (art. 13), 1999; N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12), 2000, y N° 15. El derecho al agua (arts. 11 y 12), 2002, HRI/GEN/1/Rev.6, págs. 73 -párr. 15-, 89 -párr. 50-, 104 -párr. 35- y 123 -párrs. 23/24-, respectivamente)* ...”⁴¹¹

⁴¹⁰ CSJN, “Giroldi, Horacio s/Recurso de casación”, disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-giroldi-horacio-david-otro-recurso-casacion-causa-32-93-fa95000086-1995-04-07/123456789-680-0005-9ots-eupmocsollaf>

⁴¹¹ CSJN, “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688”, disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-aquino-isacio-cargo-servicios-industriales-sa-accidentes-ley-9688-fa04000197-2004-09-21/123456789-791-0004-0ots-eupmocsollaf>

Por todo lo antedicho, puedo afirmar que el PIDESC tiene jerarquía constitucional, conforme el Art. 75 Inc. 22 de la Constitución Nacional argentina y que el Comité DESC reconoció el derecho humano al agua está integrado de forma implícita al art. 11 y 12 del PIDESC. Siguiendo esta inteligencia la CSJN estableció que las observaciones del Comité son fuente y guía para la efectiva aplicación de los tratados internacionales por parte de los juzgadores, por lo tanto, el derecho humano al agua potable y al saneamiento tiene jerarquía constitucional y se puede petitionar su efectivo cumplimiento.

Es importante también, tener en cuenta el alcance del Art. 33 de la constitución nacional, en ese sentido el Jurista BIDART CAMPOS, refirió: “...*tomemos muy en cuenta que el tradicional art. 33 de la constitución, habitualmente llamado cláusula de los derechos implícitos, nos está dando la pauta y la razón, porque es el propio autor de la constitución quien nos advierte que los derechos y garantías no se agotan en la lista de los que el articulado constitucional enumera en el texto, y que hay otros además de éstos, lo cual significa dejar abierto un espacio en la textura de la constitución para reconocer y proteger todos los plus de derechos, libertades y garantías que haga falta y sea necesario, a medida que en el transcurso del tiempo histórico van apareciendo nuevas necesidades humanas y sociales, nuevas pretensiones colectivas, nuevas valoraciones, y transformaciones de toda índole en lo social, cultural, económico y político*”.⁴¹²

⁴¹² GERMAN BIDART CAMPOS, Manual de Derecho Constitucional argentino, disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/5720.pdf>

El derecho humano al agua también está integrado al Art. 42 de la Constitución que tutela los derechos del consumidor, como también en el Art. 41 que protege el medio ambiente. Por lo tanto, la falta de una cláusula expresa en nuestra Constitución que reconozca el derecho al agua no es impedimento para que sea receptado en la misma.

2. Contexto social argentino en relación con el derecho al agua.

Para comenzar el desarrollo de este capítulo, me parece importante analizar los datos que surgen del censo realizado en el año 2022 a través del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (en adelante “INDEC”), el cual arroja como resultado estadístico que en Argentina viven actualmente 46 millones de personas aproximadamente.⁴¹³

Según cifras del censo, el 42,6% de la población (26.185.184 argentinos) no tiene desagüe de cloacas,⁴¹⁴ lo que expone a esos habitantes, especialmente los de menor edad de clase baja, a contraer enfermedades más fácilmente, como por ejemplo la diarrea. Este dato demuestra lo mucho queda por hacer en materia de desarrollo social, sin embargo, es importante tener en cuenta que el censo realizado en el 2010 había relevado una cifra superior de personas sin cloacas en sus viviendas llegando al 51% de habitantes.⁴¹⁵

⁴¹³ INDEC, (2022), “Viviendas particulares ocupadas con agua por cañería dentro de la vivienda por departamento, partido o comuna, en porcentaje. Total, del país. Año 2022”, disponible en: https://censo.gob.ar/index.php/mapa_agua2/

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ INDEC (2010), “Hogares por tipo de desagüe del inodoro, según provisión y procedencia del agua. Total del país. Año 2010”, disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

La enorme desigualdad social que existe en Argentina, redundando en datos como estos: 33,6 millones de ciudadanos del país tienen al menos un baño en su vivienda, más de 2,7 millones lo tienen fuera de su casa, y 374.933 directamente no poseen sanitario en su vivienda.⁴¹⁶ En el otro extremo, 2,8 millones de personas tienen 3 o más baños en su residencia.⁴¹⁷

El censo determinó también, en relación con el agua de red, que el 93% de los habitantes cuenta con agua por cañería dentro de su hogar (42.403.818 personas), y 83,9% se abastece de agua por red pública (38.279.681).⁴¹⁸

Respecto de la relación entre acceso al agua como parte del derecho a la vivienda, en Argentina son 821.468 quienes viven con piso de tierra y más de medio millón (509.137) tienen acceso al agua de red fuera del terreno en el que residen.⁴¹⁹ En cuanto al saneamiento, según el INDEC, el 57,4% (26.195.514) de los argentinos vive en viviendas con desagüe cloacal.⁴²⁰

El acceso al agua también está absolutamente limitado para las 5.705 personas en situación de calle que relevó el censo⁴²¹, de las cuales 2.962 viven directamente en la vía pública y el remanente en paradores o refugios.

⁴¹⁶ INDEC, (2022), “Viviendas particulares ocupadas con agua por cañería dentro de la vivienda por departamento, partido o comuna, en porcentaje. Total, del país. Año 2022”, disponible en: https://censo.gob.ar/index.php/mapa_agua2/

⁴¹⁷ *Ibíd.*

⁴¹⁸ *Ibíd.*

⁴¹⁹ *Ibíd.*

⁴²⁰ *Ibíd.*

⁴²¹ *Ibíd.*

Si tenemos en cuenta específicamente la zona geográfica del Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante “AMBA”), según el censo, allí viven 3829 personas sin techo.⁴²² Sin embargo, *“estos datos generaron controversia en las organizaciones que trabajan en la contención de personas sin techo que las calificaron de irrisorias al ser muy inferiores a los relevamientos que ellos realizan. Sostienen que no se condicen con los indicadores de pobreza e indigencia que fuerzan a una mayor cantidad de gente a vivir en la calle.”*⁴²³

Para profundizar en el análisis con datos, es muy valioso también el aporte del estudio que realizaron en conjunto la Pontificia Universidad Católica Argentina, a través del Observatorio de la deuda social y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. En el Informe conjunto elaborado por ambas instituciones quedó reflejada la problemática en relación a los niños, niñas y adolescentes (NNyA): *“El déficit de acceso al agua de red afecta al 14% de los hogares de la Argentina urbana y al 18% de los NNyA. Dichos niveles casi se duplican cuando se tratan de los hogares y los NNyA del conurbano bonaerense (27% y 32%, respectivamente). Asimismo, dicho déficit se encuentra fuertemente localizado en el GBA y dentro de él se concentra en los hogares de los niveles socio-económicos más bajos, en situaciones de pobreza e indigencia, y en asentamientos informales.”*⁴²⁴

⁴²² *Ibíd.*

⁴²³ INFOBAE, (2023), “Cloacas, agua de red, cobertura de salud e Internet: cómo viven los argentinos, según los datos definitivos del Censo 2022”, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2023/12/03/cloacas-agua-de-red-cobertura-de-salud-e-internet-como-viven-los-argentinos-segun-los-datos-definitivos-del-censo-2022/>

⁴²⁴ Defensoría del Pueblo de Buenos Aires, (2019), “Conurbano: Agua segura y alimentación, cifras de un déficit que golpea a los más chicos”, disponible en:

IV. EL DERECHO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO EN EL ÁREA DE CONCESIÓN DE AYSA

Uno de los objetivos específicos de esta tesis es analizar cómo se relaciona la restricción presupuestaria, en el contexto de endeudamiento referido, con las políticas públicas de acceso al agua potable y al saneamiento en favor de sectores populares. Para ello examinaré la situación del área de concesión de la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos (en adelante “AYSA”).

AYSA comenzó a funcionar el 22 de marzo del 2006, conforme lo dispuesto en el Decreto N° 304/2006 (ratificado por la Ley N° 26.100);⁴²⁵ constituyéndose en una sociedad donde el 90% del capital le pertenece al Estado Nacional y el resto les corresponde a los trabajadores a través de un programa de participación accionaria, conforme informe de la Secretaria de Hacienda de la República Argentina.⁴²⁶

En relación al objeto y área de concesión de la empresa, AySA, tiene por objeto, de acuerdo a lo establecido en el art. 1 del Decreto 304/2006, la prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales dentro del área que anteriormente, hasta el 21 de marzo de 2006, se encontraba operada por la empresa por Aguas Argentinas S.A. El área de concesión abarca: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza,

<https://www.defensorba.org.ar/contenido/conurbano-agua-segura-y-alimentacion-cifras-de-un-deficit-que-golpea-a-los-mas-c>

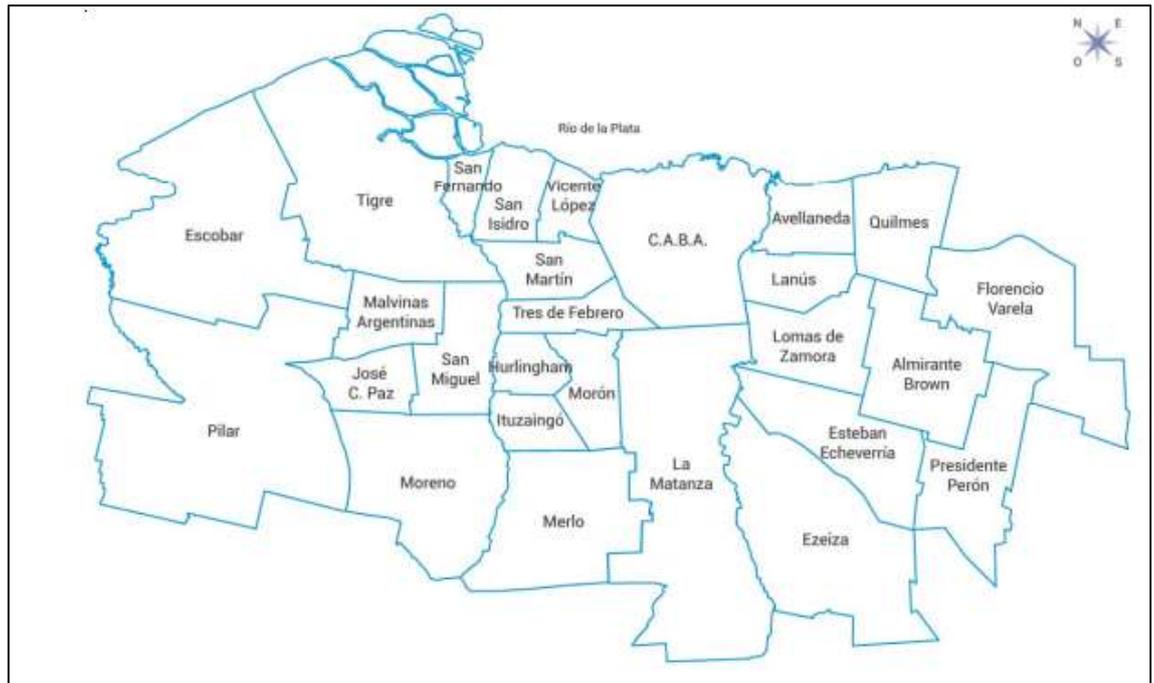
⁴²⁵ AYSA (2024), Informe de auditoría interna, disponible en: https://aysa.com.ar/media-library/quienes_somos/transparencia/Plan_AySA_2024_IP.pdf

⁴²⁶ Secretaria de Hacienda de la República Argentina (2023), Ejecución presupuestaria de empresas públicas, disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/empretexto/ejecuempresas/2023/4totrim23.pdf>

Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, Vicente López y Ezeiza; y los servicios de recepción de efluentes cloacales en bloque a los Partidos de Berazategui y Florencio Varela.

La Ley Provincial N° 14.830, aprobó el Acta Acuerdo celebrada con fecha 12 de Mayo de 2016, en donde se definió que *“La Provincia, a través del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, cede la jurisdicción y competencia respecto del servicio de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales en los partidos de José C. Paz, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Florencio Varela, San Miguel, Presidente Perón y la ciudad de Belén de Escobar a la Nación, y ésta, a través del Ex- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (actualmente Ministerio de Obras Públicas), las acepta.”*⁴²⁷

⁴²⁷ AYSA (2024), Informe de auditoría interna, disponible en: https://aysa.com.ar/media-library/quienes-somos/transparencia/Plan_AySA_2024_IP.pdf

Gráfico: Área de Concesión de AYSA.

FUENTE: AYSA-Informe de Auditoría interna 2024.⁴²⁸

Otros datos de gestión de la empresa que surgen de su plan de trabajo en el 2024⁴²⁹ y que me parece importante resaltar, son los siguientes:

- El área de la Concesión, incluyendo los nuevos municipios incorporados, es de aproximadamente 3.363,5 kilómetros cuadrados y allí viven 14,9 millones de habitantes.

⁴²⁸ *Ibíd.*

⁴²⁹ *Ibíd.*

- En dicha área de gestión la población servida de agua potable es de aproximadamente 11,2 millones de habitantes, mientras que la población servida de desagües cloacales se aproxima a los 9,2 millones de habitantes.
- Las redes de agua potable y desagües cloacales poseen una longitud total de 25.116,46 Km. y 18.143,76 Km., respectivamente.
- AYSA provisiona diariamente a través de la red de agua potable un promedio de 546 litros por habitante diario.

Según la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante “ACUMAR”), la población “*incorporada al área con agua potable de red en 2022 alcanzó a 3.905.978 habitantes, que equivale a un porcentaje de cobertura de 82,4%.*”⁴³⁰

Veamos en el siguiente gráfico la población incorporada al área con servicio de red de agua potable desde el año 2014 al 2022 en la jurisdicción de la empresa AYSA⁴³¹:

GRÁFICO: Población Incorporada al área con servicio de red de agua potable (AYSA).

⁴³⁰ ACUMAR, (2023), “Población incorporada al área con servicio de red de agua potable”, disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/poblacion-incorporada-al-area-servicio-red-agua-potable/>

⁴³¹ *Ibíd.*



Fuente: ACUMAR⁴³²

También me parece relevante el trabajo estadístico realizado por AYSA denominado “Tablero de indicadores sociales”⁴³³, que analiza los indicadores de la población para el desarrollo del plan de expansión del servicio, incluyendo:

- Densidad poblacional
- Registro de Barrios Populares (RENABAP)
- Uso del suelo
- Índice Social
- Acceso a efectores de salud
- Acceso al agua
- Acceso a cloacas
- Consumo energético y actividad económica.⁴³⁴

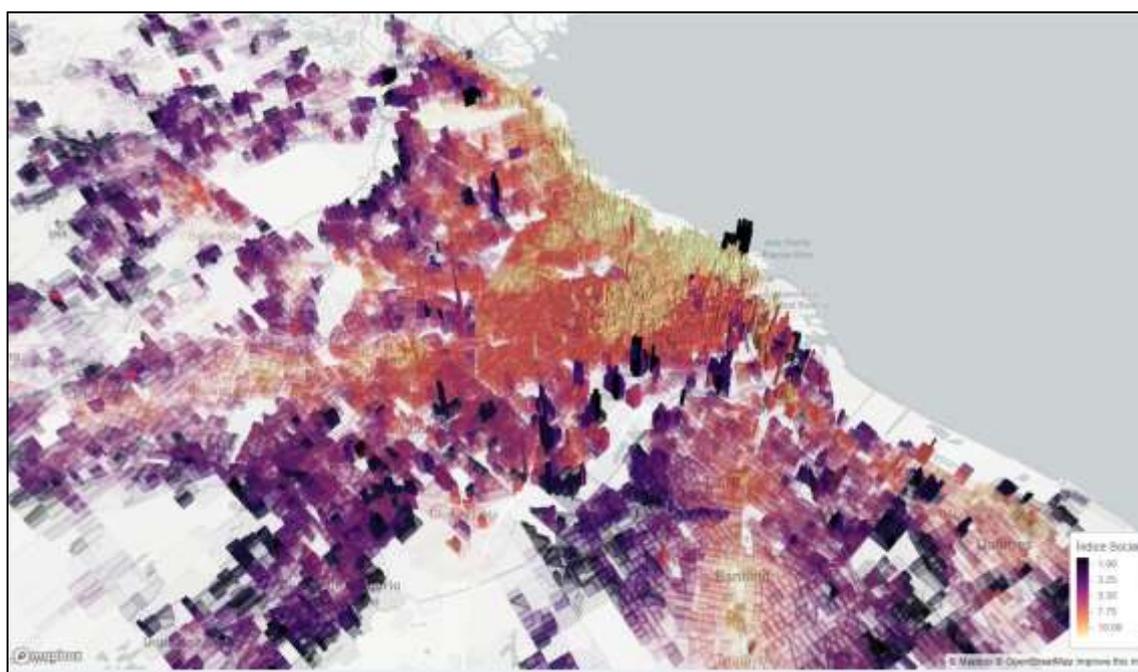
⁴³² *Ibid.*

⁴³³ AYSA, (2023), “DATA. Tablero de indicadores sociales”, disponible en: https://www.aysa.com.ar/data/indicadores_sociales

⁴³⁴ *Ibid.*

Para calcular el índice social AYSA utiliza un “una técnica de reducción de dimensiones basada en la arquitectura de redes neuronales llamada autoencoder que genera un coeficiente para cada una de las obras, evidenciando qué tipo de población es la beneficiaria de las obras de expansión.”⁴³⁵ A su vez, AYSA considera para el estudio de las condiciones y necesidades de los Barrios Populares, las métricas del Censo y otros datos públicos que les permitieron identificar áreas y cuestiones que requieran de una particular atención.⁴³⁶ A continuación se exponen los resultados de la información obtenida por AYSA:

Gráfico: Mapa social – Índice social AYSA

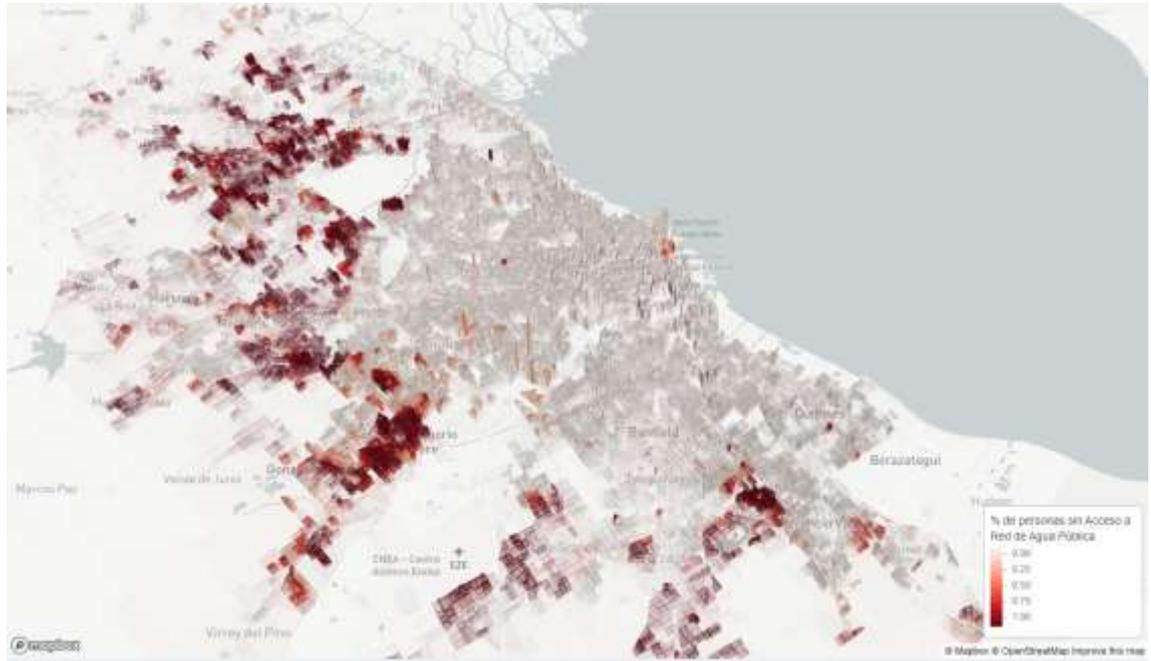


Fuente: AYSA-DATA⁴³⁷

⁴³⁵ *Ibíd.*

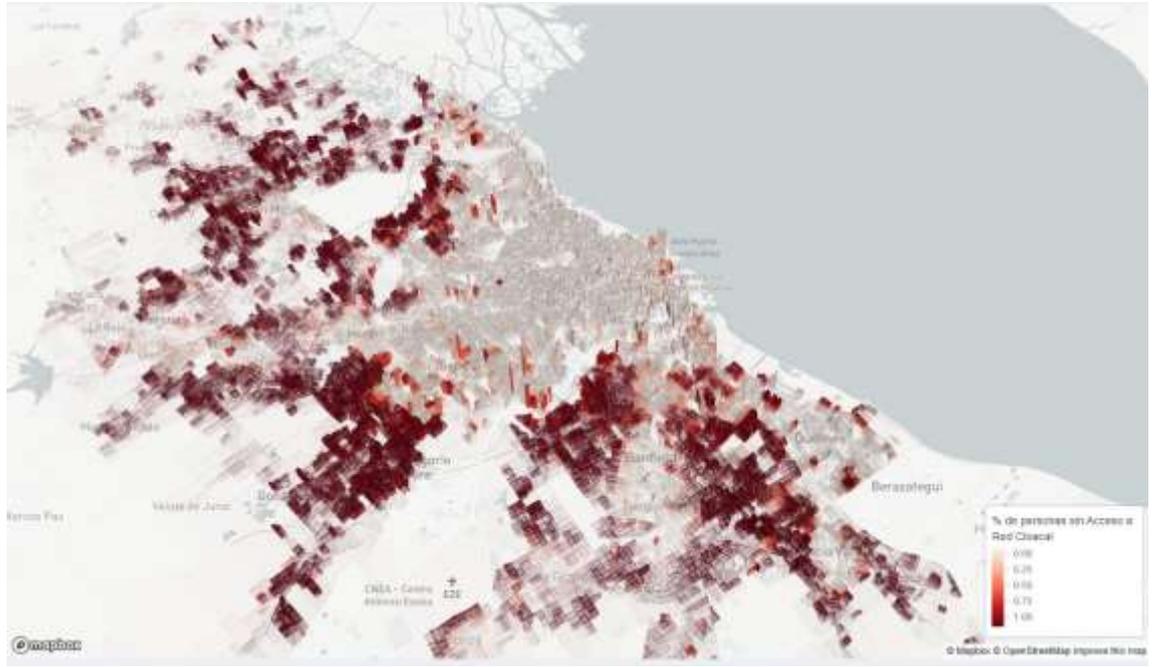
⁴³⁶ *Ibíd.*

⁴³⁷ *Ibíd.*

Gráfico: Mapa Social - % Acceso Red de Agua.

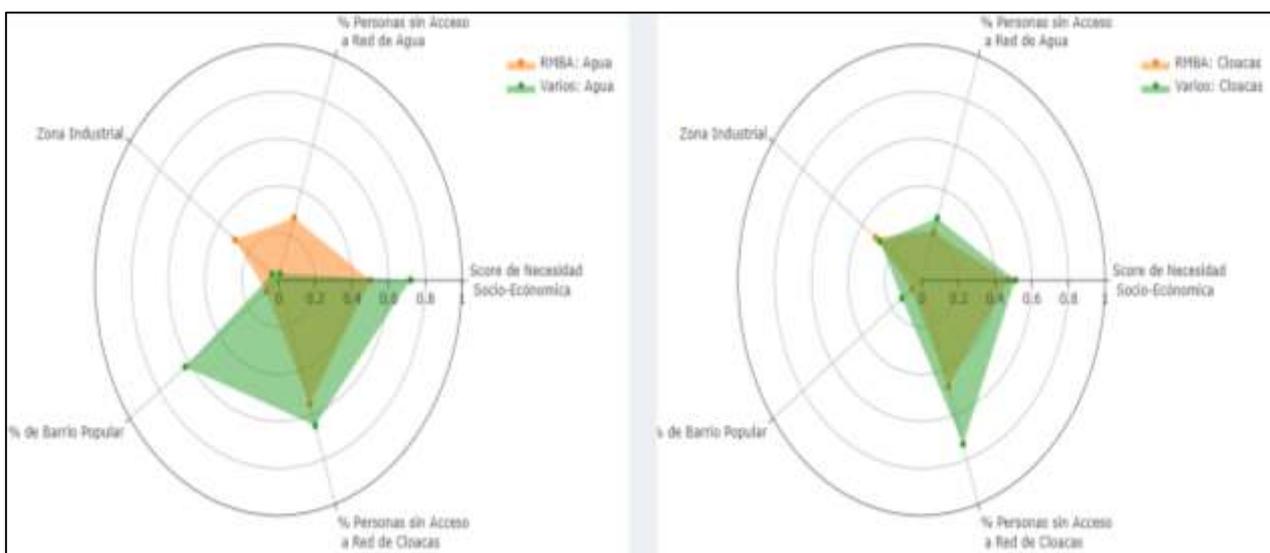
Fuente: AYSA-DATA⁴³⁸

⁴³⁸ *Ibíd.*

Gráfico: Mapa Social - % Acceso Red de Cloacas.Fuente: DATA-AYSA⁴³⁹

⁴³⁹ *Ibid.*

Gráfico: Análisis Comparativo - Comparación Social del Emplazamiento Zonal de las Obras.



Fuente. DATA-AYSA⁴⁴⁰

1. Informe anual del periodo 2022 realizado por el Ente Regulador de Agua y Saneamiento a través de su gerencia de benchmarking.

También resulta de utilidad para cumplir con el objetivo específico de la tesis, analizar cómo se relaciona la restricción presupuestaria, en el contexto de endeudamiento referido, con las políticas públicas de acceso al agua potable y al saneamiento en favor de sectores populares, en el área de AYSA. Para ello, se analizarán los datos relevados por el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (en adelante “ERAS”), que tiene a su cargo la regulación y el control de los servicios de agua potable y saneamiento prestados por AYSA en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 26 partidos del Área Metropolitana de

⁴⁴⁰ *Ibíd.*

la Provincia de Buenos Aires. El ERAS es un organismo autárquico e interjurisdiccional, con capacidad de derecho público y privado.⁴⁴¹

El ERAS se ocupa de canalizar los reclamos de los usuarios, emite normas para reglamentar las condiciones de prestación del servicio, ejecuta el programa de tarifa social y gestiona e implementa las Audiencias Públicas obligatorias previas a todas las adecuaciones tarifarias.⁴⁴²

El ERAS, a través de su Gerencia de Benchmarking, realizó el informe anual del año 2022.⁴⁴³ En este sentido cabe señalar que *“el benchmarking es una técnica utilizada en sectores monopólicos, como el de agua potable y saneamiento, para mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio. Consiste en comparar una serie de indicadores de desempeño de un prestador de servicio año a año, para evaluar la evolución de su desempeño en el tiempo; y entre prestadores, para identificar las mejores prácticas y fomentar la competencia.”*⁴⁴⁴

En el informe anual del año 2022 el ERAS refirió que en análisis realizado toma en cuenta los parámetros establecidos para el derecho humano de acceso al agua potable y que: *“se analiza el período que abarca desde el inicio de la concesión en el año 2006 hasta diciembre del año 2022, teniendo presente el Plan de Mejora Operativa, Expansión*

⁴⁴¹ ERAS (2023), disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/eras>

⁴⁴² *Ibíd.*

⁴⁴³ ERAS, (2023), “Informe Anual de la Gerencia de Benchmarking del ERAS correspondiente a los años 2022-2023, decimoséptimo de la concesión”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ifa-2024-00008536-eras-bmkteras.pdf>

⁴⁴⁴ ERAS, (2023), “Indicadores de desempeño de la concesión (benchmarking)”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/eras/institucional/informacion-tecnica/benchmarking>

*y Mantenimiento (PMOEM) 2019-2023, el Plan Nacional del Agua establecido por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación (SIPH) para el período 2016-2030 y las Metas de Desarrollo Sostenible (MSD) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, a las que adhiriera oportunamente el Estado Nacional. En él se compara una serie de Indicadores de Desempeño (ID) de la concesionaria, para los servicios de Agua Potable (AP) y Aguas Residuales (AR), siguiendo su evolución temporal y sus tendencias a lo largo del período analizado.”*⁴⁴⁵

Expondré a continuación el análisis del ERAS sobre los objetivos establecidos en para la gestión de AYSA, teniendo en cuenta que el informe registra la evolución de los ID a partir del año 2006, año de inicio de la concesión actual y teniendo en cuenta, además, que en el año 2019 se amplió la concesión, llegando la empresa con su servicio a más Partidos y ciudades, organizadas en Municipios.⁴⁴⁶

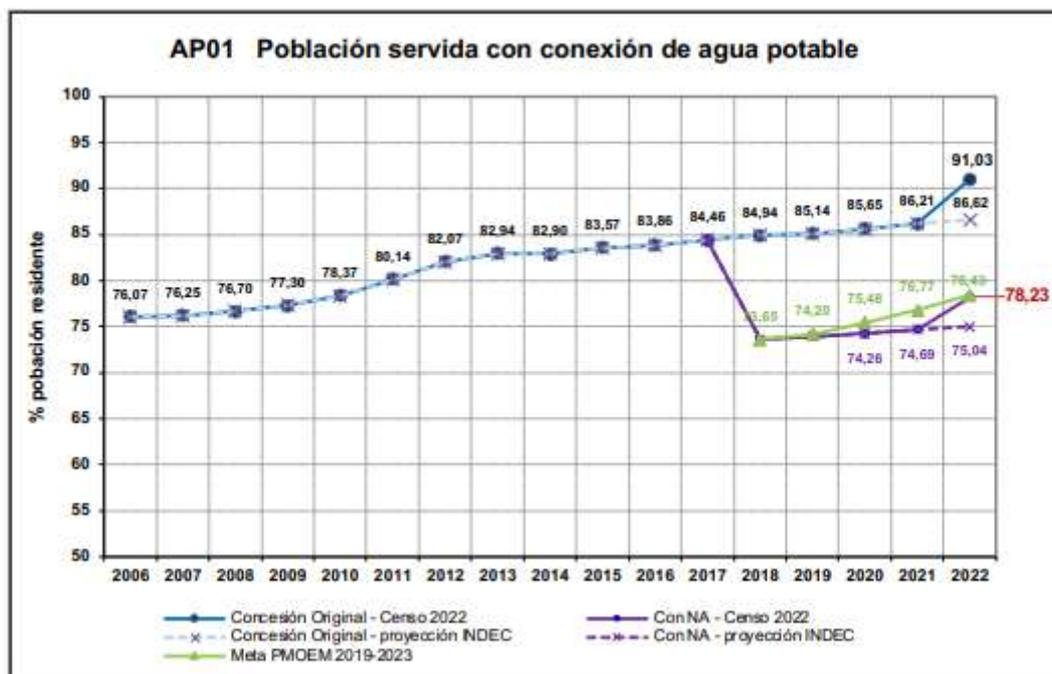
En relación al **objetivo de accesibilidad del servicio en relación a la cobertura del servicio de agua potable**, el informe analiza la población servida con conexión de agua potable en el área de concesión de AYSA; al efecto de establecer el “*porcentaje de la población residente en el área de responsabilidad de la entidad prestadora que está servida por una conexión a la red de agua potable o por una canilla pública ubicada a*

⁴⁴⁵ ERAS, (2023), “Informe Anual de la Gerencia de Benchmarking del ERAS correspondiente a los años 2022 y 2023, decimoséptimo de la concesión”, disponible en

⁴⁴⁶ *Ibíd.*

menos de 200 m de su vivienda.”⁴⁴⁷

Gráfico: Población servida con conexión de agua potable por AYSA.



Fuente: ERAS⁴⁴⁸

Del análisis de dicho cuadro surge la siguiente información: para el año 2022 se obtuvo una cobertura del 91,03% en la concesión original y del 78,23% en la concesión ampliada. Este último valor se acerca mucho al objetivo del 78,43% contemplado en el

⁴⁴⁷ ERAS, (2023), “Informe Anual de la Gerencia de Benchmarking del ERAS correspondiente al año 2022, decimoséptimo de la concesión”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ef-2024-00008536-eras-bmkteras.pdf>

⁴⁴⁸ *Ibíd.*

“Plan de mejoras, operación, expansión y mantenimiento de servicios del periodo 2019-2023 (PMOEM).”⁴⁴⁹

En el año 2022 a través de la gestión de AYSA se incorporaron al servicio 150.582 nuevos habitantes, de los cuales 119.205 corresponden a la concesión original y 31.376 a las nuevas áreas.⁴⁵⁰ A finales del año 2022, la concesionaria tenía pendiente incorporar al servicio de Agua potable al 21,76% de la población residente, o sea 3.127.306 habitantes, de los cuales el 69% corresponden a las nuevas áreas concesionadas.⁴⁵¹

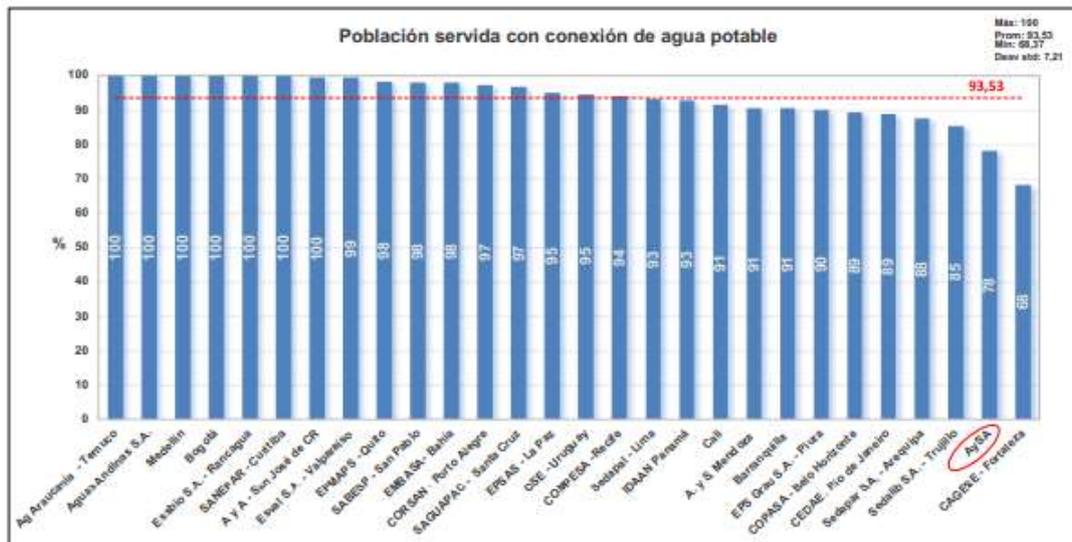
Si comparamos la población servida con agua potable por AYSA con otras prestadoras del ámbito regional, se puede afirmar que, pese a las mejoras logradas, la empresa argentina se mantiene aún en el rango de las de menor cobertura de Latinoamérica, cuya media es del 93,53%, conforme datos aportados por la Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas (ADERASA) y contemplados en el informe de ERAS.⁴⁵²

⁴⁴⁹ PLAN DE MEJORAS, OPERACIÓN, EXPANSIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS (PMOEM)-QUINQUENIO 2019-2023, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/infraestructura-y-politica-hidrica/normativas/plan-de-mejoras-operacion-expansion-y-mantenimiento-de-los-servicios>

⁴⁵⁰ ERAS, (2023), “Informe Anual de la Gerencia de Benchmarking del ERAS correspondiente al año 2022, decimoséptimo de la concesión”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inf-2024-00008536-eras-bmkteras.pdf>

⁴⁵¹ *Ibíd.*

⁴⁵² *Ibíd.*

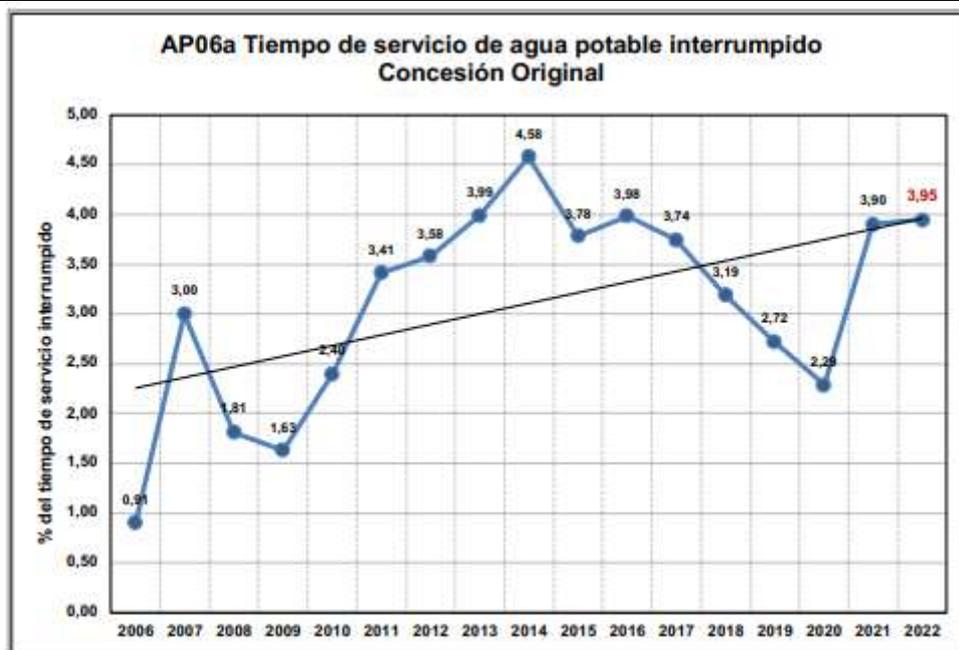
Gráfico: Población servida con conexión de agua potable.

Fuente: ERAS⁴⁵³

Para que el derecho humano al agua y el saneamiento se efectivice en la realidad, es necesario que el servicio se brinde de forma continua, en ese sentido se pueden valorar de forma negativa los datos que surgen de la evaluación del porcentaje de horas en que la población servida se ha visto sujeta a una interrupción del servicio de agua potable. Nótese que en el gráfico que figura más abajo que este indicador de desempeño “arrojó un valor algo mayor al del año anterior, entre los valores históricos más altos y con una tendencia incremental desde el inicio de la concesión, en la que el porcentaje de tiempo sin servicio no alcanzaba un dígito.”⁴⁵⁴

⁴⁵³ *Ibíd.*

⁴⁵⁴ *Ibíd.*

Gráfico: Tiempo de servicio de agua potable interrumpido concesión originalFuente: ERAS⁴⁵⁵

Otro aspecto importante evaluado por el informe es el relativo a la cantidad de cortes de servicio que afectaron su continuidad. En ese sentido, “*las nuevas áreas presentaron un aumento del 118,24%, mientras que la concesión original lo hizo en un 28,93%, como se observa en el cuadro siguiente. Considerando la concesión ampliada, este aumento totaliza un 38,30%. Si se hace la discriminación entre programados y de emergencia, los primeros se incrementaron en un 58,18% mientras que los segundos lo*

⁴⁵⁵ *Ibíd.*

hicieron en un 17,89%, en la concesión ampliada.”⁴⁵⁶ En el siguiente cuadro se visualiza lo antedicho:

Cuadro: Sobre cortes de servicio de agua potable

	Cortes	Concesión Original	Nuevas Áreas	Concesión Ampliada
2021	Programados	1318	270	1588
	Emergencias	1489	59	1548
		2807	329	3136
2022	Programados	1913	599	2512
	Emergencias	1706	119	1825
		3619	718	4337
		28,93%	118,24%	38,30%

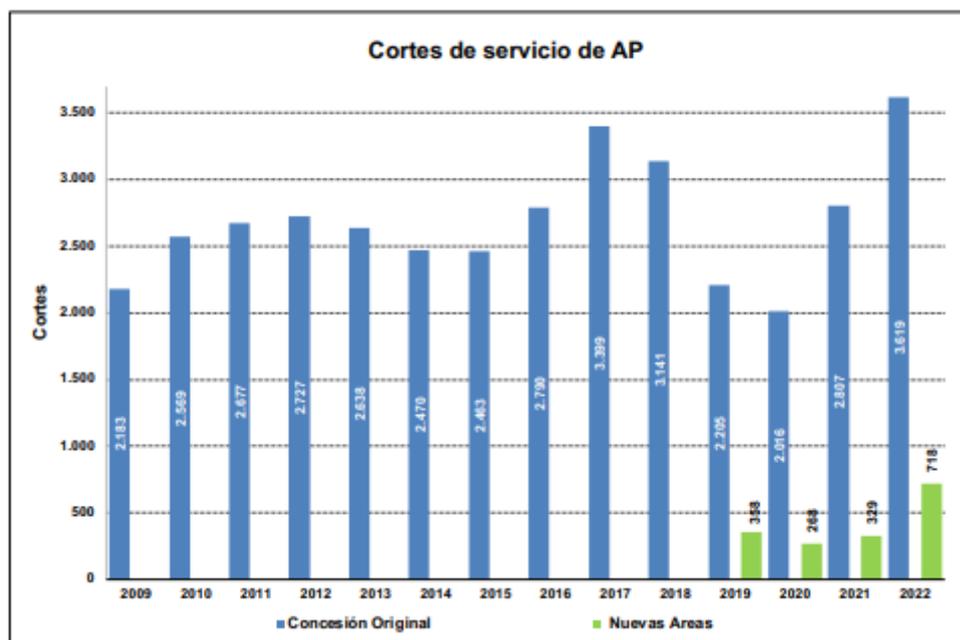
Fuente: ERAS⁴⁵⁷

Este indicador de desempeño negativo, “*se explica en parte por no tener los recursos financieros suficientes para hacer frente a la problemática,*”⁴⁵⁸ veamos a continuación un gráfico donde se visualiza el cuadro de situación.

⁴⁵⁶ *Ibíd.*

⁴⁵⁷ *Ibíd.*

⁴⁵⁸ *Ibíd.*

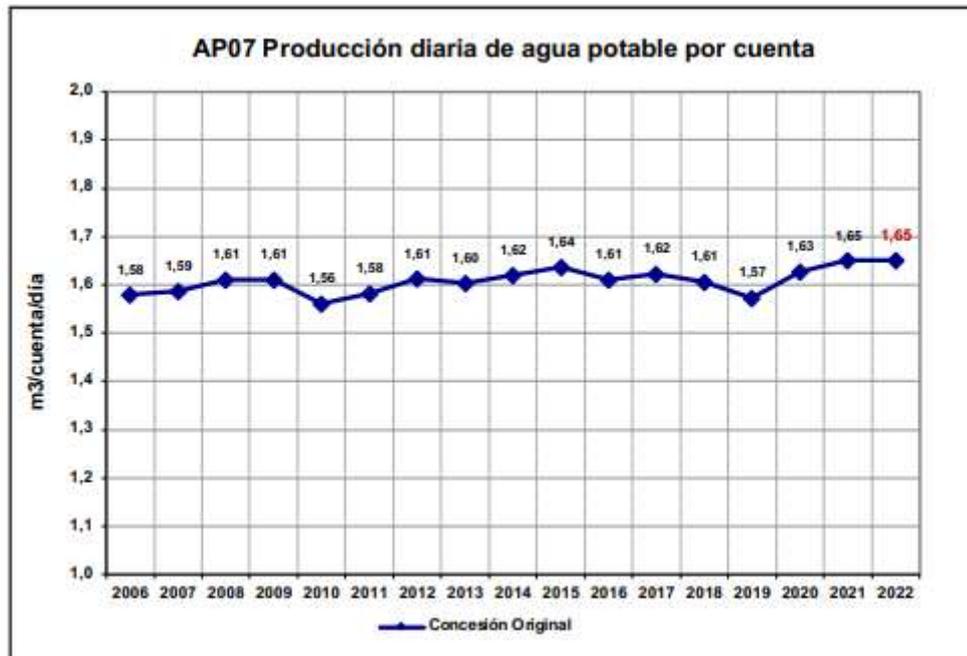
Gráfico: Cortes de servicio de agua potable.

Fuente. ERAS⁴⁵⁹

Otro indicador de desempeño relevante y que es analizado en el informe, es el del promedio diario de agua despachada (entregada a la red) en el período 2006-2022.⁴⁶⁰ De la evaluación surge que la producción de agua potable por cuenta se mantiene en el nivel del año anterior (2021), con 1.650 litros diarios por cuenta, siendo el mayor valor desde el inicio de la concesión, si bien el objetivo del plan de mejoras, operación, expansión y mantenimiento de los servicios (PMOEM) era el de ir reduciendo la dotación en un 2% anualmente. Veamos en el siguiente gráfico lo antedicho:

⁴⁵⁹ *Ibíd.*

⁴⁶⁰ *Ibíd.*

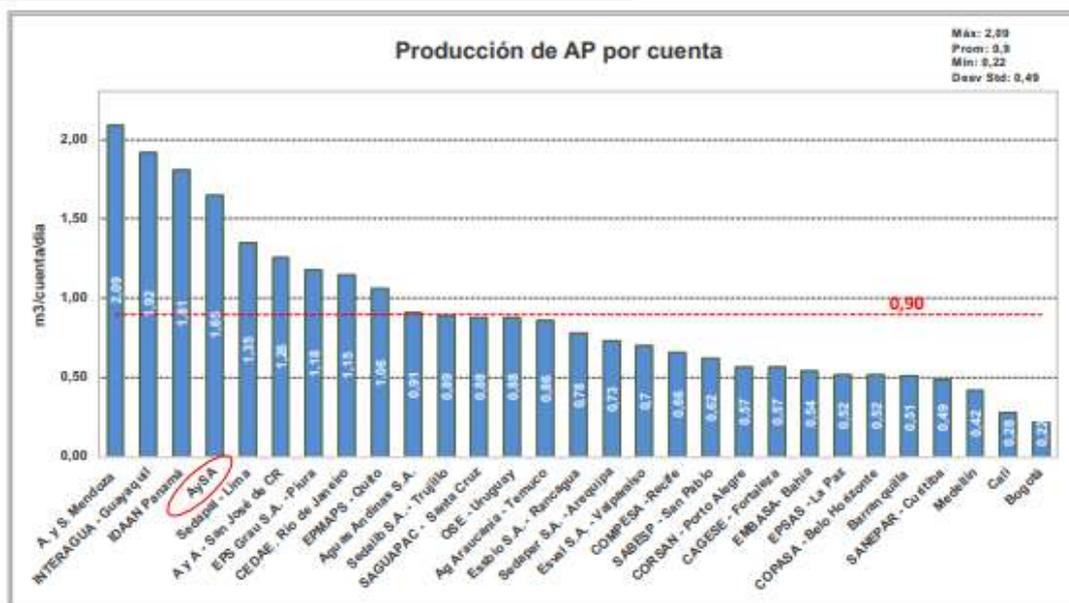
Gráfico: Producción diaria de agua potable por cuenta.

Fuente: ERAS⁴⁶¹

Del informe del ERAS surge que AYSA produce un promedio diario de producción de agua potable por cada cuenta de 900 litros.⁴⁶² La empresa supera holgadamente la media muestra en un 83%, quedando entre las cuatro prestadoras de mayor producción de las 29 que figuran en el siguiente gráfico:

⁴⁶¹ *Ibíd.*

⁴⁶² *Ibíd.*

Gráfico: Producción de agua potable por cuentaFuente: ERAS⁴⁶³

Otro índice de desempeño que fue evaluado es el vinculado al funcionamiento del plan prevención y emergencias. En este sentido el informe hace hincapié en que el sistema de gestión de provisión de agua potable debe poder reaccionar frente a situaciones imprevistas y excepcionales diferentes como: “*inundaciones, escasez de agua cruda, cortes de energía, invasión de algas u otro tipo de contaminación en las fuentes, etc.*”⁴⁶⁴ Agrega el informe, además, “*frente a una situación de emergencia, son clave los recursos disponibles y la capacitación del personal. Un elemento utilizado frecuentemente para la*

⁴⁶³ *Ibíd.*⁴⁶⁴ *Ibíd.*

capacitación del personal son los simulacros, donde se aprenden los procedimientos y los roles de cada agente en cada situación de emergencia”⁴⁶⁵ Por lo tanto, sobre este índice de desempeño, se evaluó el porcentaje del personal total de la empresa, que participo de simulacros de situaciones de emergencia de agua potable en el periodo 2022.⁴⁶⁶

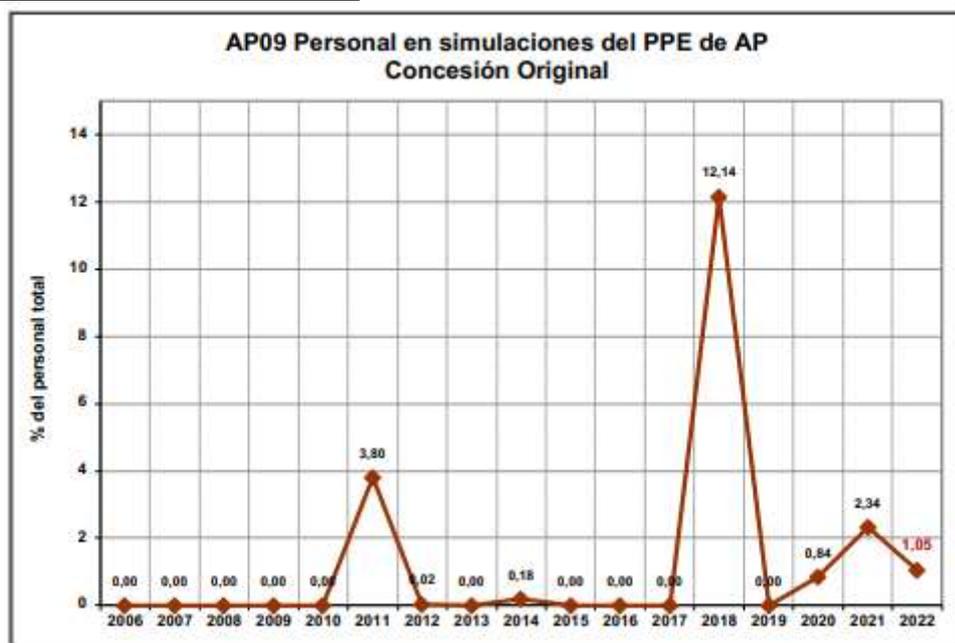
Este indicador de gestión tuvo una valoración negativa en el informe,⁴⁶⁷ toda vez que, *“Se observa una baja atención de la concesionaria a esta cuestión desde el inicio de la concesión. En el año 2022 decae con respecto al año anterior el número de empleados involucrados en la realización de simulacros de situaciones de emergencia, alcanzando el 1,05% del personal.”*. Es muy preocupante este cuadro de situación, que también se explica por la falta de recursos financieros necesarios. Lo antedicho se visualiza en el siguiente gráfico:

⁴⁶⁵ *Ibíd.*

⁴⁶⁶ *Ibíd.*

⁴⁶⁷ *Ibíd.*

Gráfico: Personal en simulaciones del programa de prevención y emergencias de agua potable.



Fuente: ERAS⁴⁶⁸

Una problemática vinculada al cuidado del medio ambiente que es evaluada en el informe, es la relativa al porcentaje del agua despachada que se pierde en la red de transporte y distribución, o que por cualquier otra razón no es comercializada.⁴⁶⁹ Al respecto, “desde el año 2008, en el que se cambió el modo de medir la pérdida de agua, esta se incrementó 1,61 puntos porcentuales, pese a que el compromiso del PMOEM

⁴⁶⁸ *Ibíd.*

⁴⁶⁹ *Ibíd.*

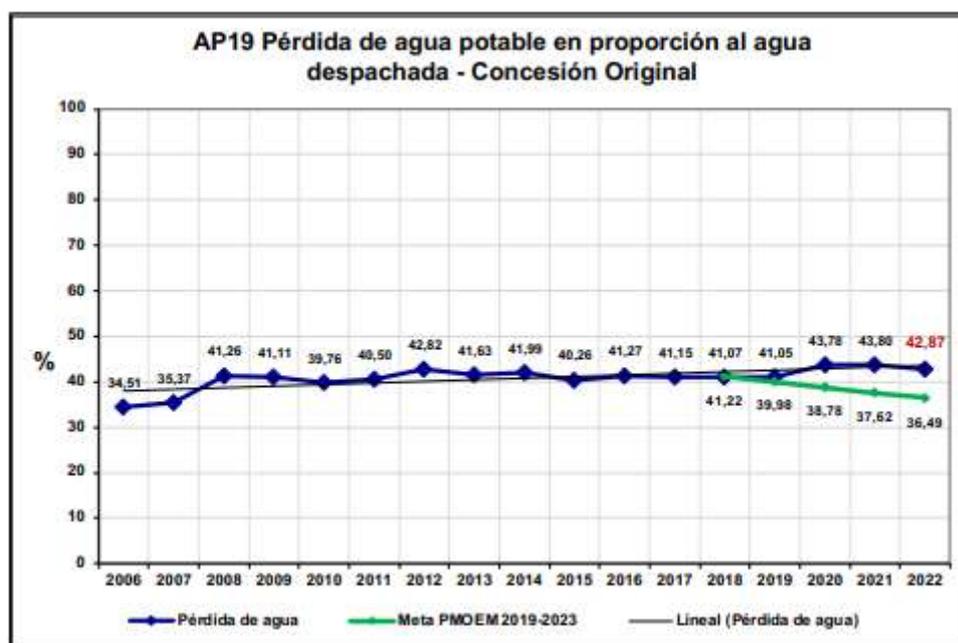
Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

2019-2023 para el año 2022 era disminuirla 4,77. El atraso acumulado respecto del PMOEM es de 6,38 puntos porcentuales”.⁴⁷⁰

Este índice de desempeño está relacionado de forma directa con: la renovación de redes y con la micro medición, ambos retrasados por la desinversión respecto a los avances planificados en los sucesivos PMOEM.

Debe tenerse en cuenta también, que desde el inicio de la concesión solo se renovó el 4,46% de la red y la micro medición alcanzo a cubrir solo el 30% de las conexiones domiciliarias, lo que es consecuente con el aumento en la pérdida de agua que ilustra este indicador de gestión:

Gráfico: Pérdida de agua potable en proporción al agua despachada – concesión original.

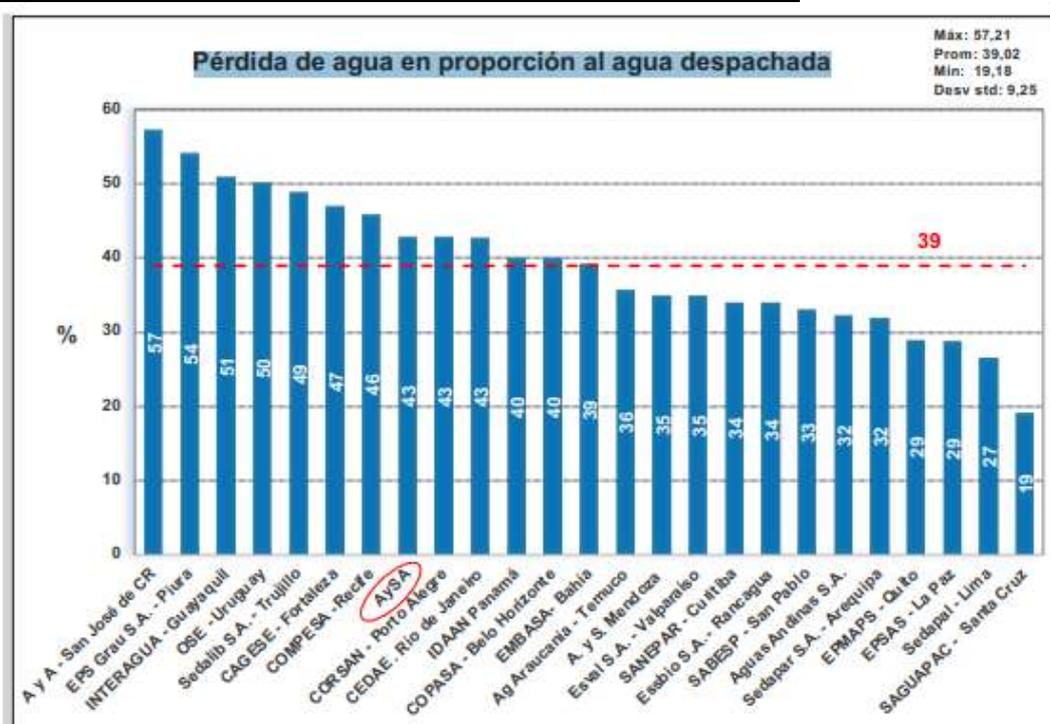


⁴⁷⁰ *Ibíd.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

Fuente: ERAS⁴⁷¹

Los datos recopilados por ADERASA y contemplados en el informe de ERAS, permiten graficar el cuadro de situación de AYSA, haciendo una comparación regional de la pérdida de agua en función del agua despachada:

Gráfico: Pérdida de agua en proporción al agua despachada.Fuente: ERAS en base a datos de AREDASA⁴⁷²

Del análisis del gráfico surge que “la concesionaria se ubica en el grupo del medio, superando en 4 puntos porcentuales el promedio de la muestra.”. Este índice de

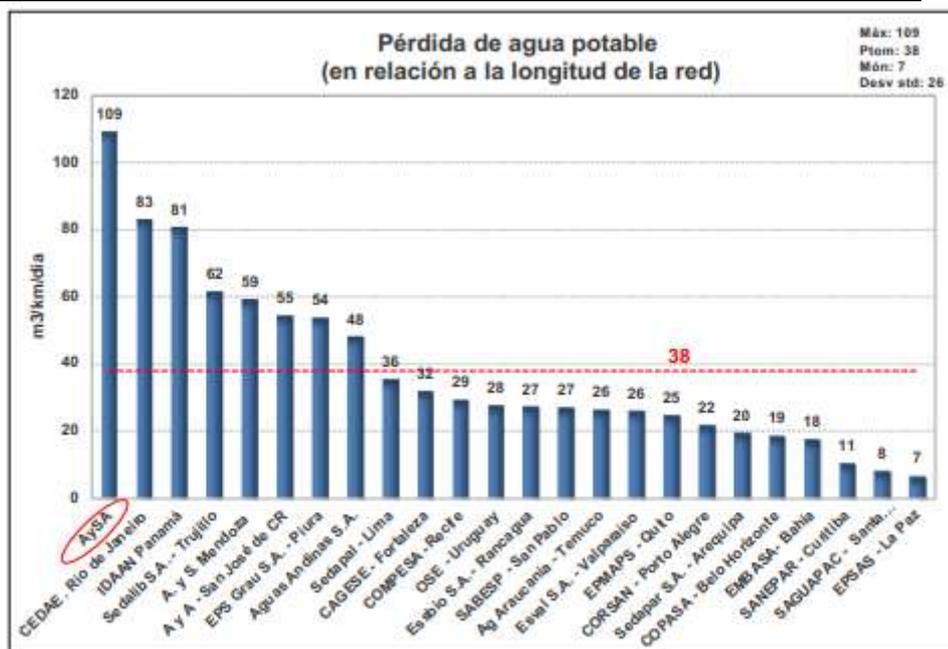
⁴⁷¹ *Ibíd.*⁴⁷² *Ibíd.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

desempeño de notable importancia medioambiental se ve también afectado negativamente por la falta de financiamiento adecuado.

La pérdida de agua se puede medir también en función de la longitud de la red, sobre este particular la cuantificación de la pérdida redonda en un índice de desempeño muy negativo, el informe refiere que “*se pierde diariamente por km de red lo que se entrega a 66 cuentas residenciales.*”⁴⁷³ La evaluación realizada compara la situación de AYSA, sobre este aspecto de gestión con otras prestadoras de la región, y por la falta de recursos surge que “*la concesionaria encabeza el grupo prácticamente triplicando la media muestral de 38 m³/km/día.*”⁴⁷⁴ Lo antedicho, fue plasmado en este gráfico:

Gráfico: Pérdida de agua potable (en relación a la longitud de la red)



Fuente: ERAS en base a datos de AREDASA⁴⁷⁵

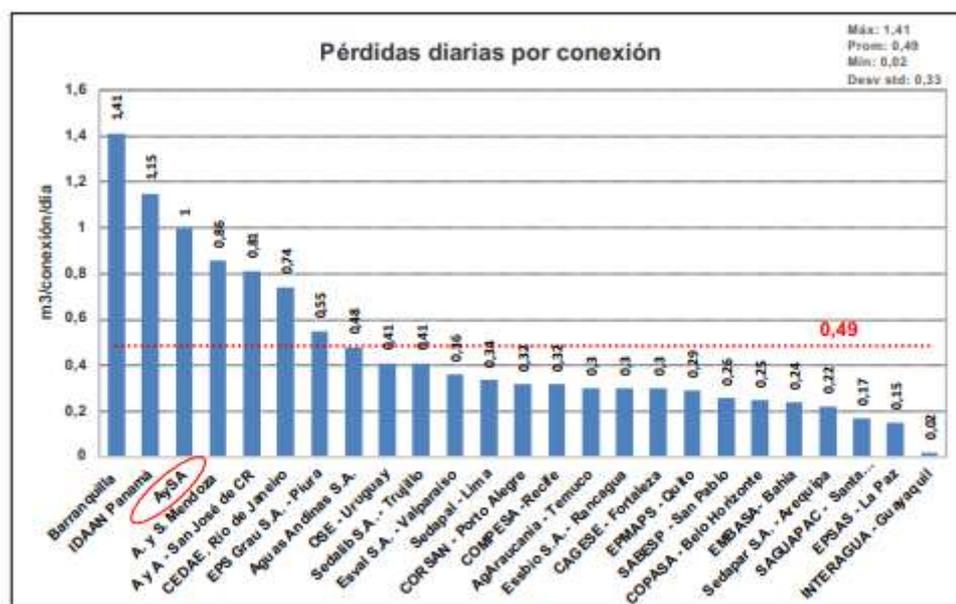
⁴⁷³ *Ibíd.*

⁴⁷⁴ *Ibíd.*

⁴⁷⁵ *Ibíd.*

En la evaluación que surge del informe, también se analizan las pérdidas diarias de agua por conexión, del análisis de esta problemática desde una perspectiva regional, se visualiza que AYSA se ubica entre los prestadores con mayor pérdida de agua por conexión, duplicando el valor promedio de los otros que integran la muestra. Teniendo en cuenta, además, “que el uso del recurso también puede ser analizado desde la ponderación de lo que se capta, lo que se entrega a las redes, lo que se factura y aquello que no se logra comercializar por diferentes motivos, aunque básicamente debido a la pérdida de agua”.⁴⁷⁶

Gráfico: Pérdidas diarias por conexión



Fuente: ERAS en base a datos de AREDASA⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ *Ibíd.*

⁴⁷⁷ *Ibíd.*

El ERAS también se ocupó en su informe de analizar otra problemática de gestión que impacta negativamente en la pretendida sostenibilidad ambiental, estoy hablando del índice de desempeño que evalúa el porcentaje de conexiones con micromedidor operativo. En ese sentido es importante destacar, que el PMOEM (2019-2023) tenía como objetivo para el año 2022 una cobertura de micromedición que alcance el 43,5% de las conexiones, no obstante, se ejecutó solo el 30,5%, con una brecha negativa de 13 puntos porcentuales.⁴⁷⁸

La pandemia mundial del COVID-19 entre los años 2020 y 2021 impacto en la gestión de AYSA, en el año 2021 se llevó a cabo una revisión del plan de micro medición del PMOEM del periodo 2019-2023. En esta readecuación se *“reformuló la estrategia y se decidió pasar a un proceso masivo que permita cerrar distritos completos, a efectos de incrementar el ritmo de instalaciones y maximizar los beneficios asociados a la reducción del consumo, priorizando aquellos distritos que permitan generar reducciones significativas de demanda (Devoto, Vicente López, San Isidro, Flores, Constitución, Belgrano, Esteban Echeverría, Ezeiza, San Martín). El nuevo plan contemplaba instalar 400.000 medidores en dichos distritos en el término de 4 años, a razón de 100.000 por año. Se prevé recuperar a partir del 2023 los medidores no instalados el año 2021, por la prolongación de la pandemia, acciones que se evaluarán en oportunidad de analizar el año 2023. El siguiente cuadro resume la propuesta de la concesionaria y los resultados obtenidos para el año 2022: el Plan de Medición 2021-2023 preveía la instalación de*

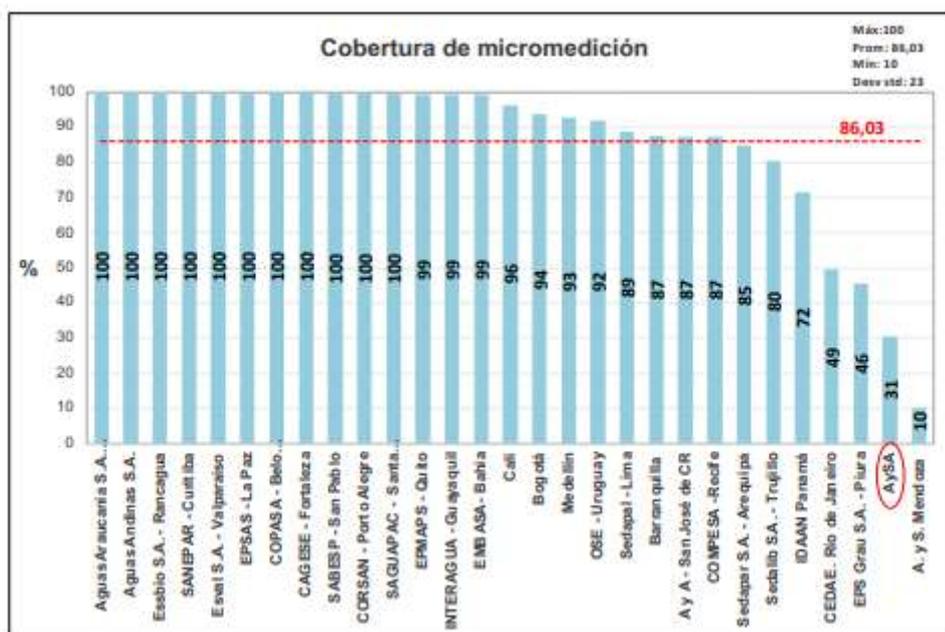
⁴⁷⁸ *Ibíd.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

100.000 unidades para el año 2022. De acuerdo a lo informado por la concesionaria y analizado por la Gerencia de Economía del ERAS, se colocó solo el 24,5% de los medidores previstos.”⁴⁷⁹

La falta de recursos y de administración, conspiraron en contra del objetivo de gestión ambiental contenido en la colocación de medidores domiciliarios, el cual es, incentivar a los usuarios a hacer un uso racional del agua, para potenciar así su sostenibilidad.⁴⁸⁰ Sobre este particular, también cabe resaltar que la información de micromedición provista por ADERASA permitió confeccionar el siguiente gráfico, que refleja que AYSA se ubica entre las de menor cobertura micromedición de la muestra, ya que representa un tercio de la media de la muestra que es de 86,03%.

Gráfico: Cobertura de micromedición.



Fuente: ERAS en base a datos de AREDASA

⁴⁷⁹ *Ibíd.*

⁴⁸⁰ *Ibíd.*

2. La situación operativa y financiera de AYSA

El ERAS, a través de su Gerencia de Benchmarking, evaluó también en el informe anual del año 2022, la sostenibilidad económica y financiera de AYSA.⁴⁸¹ En ese sentido, cabe recordar que la empresa es prestataria de los servicios de agua potable y saneamiento que han sido reconocidos como derechos humanos fundamentales. Además, en los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU, que integran la agenda 2030, se establece la universalización de estos servicios para el año 2030.⁴⁸²

Para cumplir con esos objetivos las prestadoras “*deben conservar en el tiempo un estado económico y financiero adecuado que permita alcanzarlos brindando agua segura y servicios de calidad a la población.*”⁴⁸³

El análisis de estos índices de desempeño, relativos al año 2022 realizado en el informe de ERAS, arroja respecto de la estructura de costos, que la facturación de AYSA llega a cubrir el 61% de los costos operativos del periodo evaluado.⁴⁸⁴

Según el informe de benchmarking que analiza el periodo de gestión 2022 “*esta situación se origina principalmente por el incremento de los costos asociados a una inflación anual del 94,80% y una adecuación tarifaria que no acompañó dicho aumento*”.⁴⁸⁵ Para llegar a ese porcentaje, no se consideran las amortizaciones, ni la

⁴⁸¹ *Ibíd.*

⁴⁸² *Ver, Supra.*

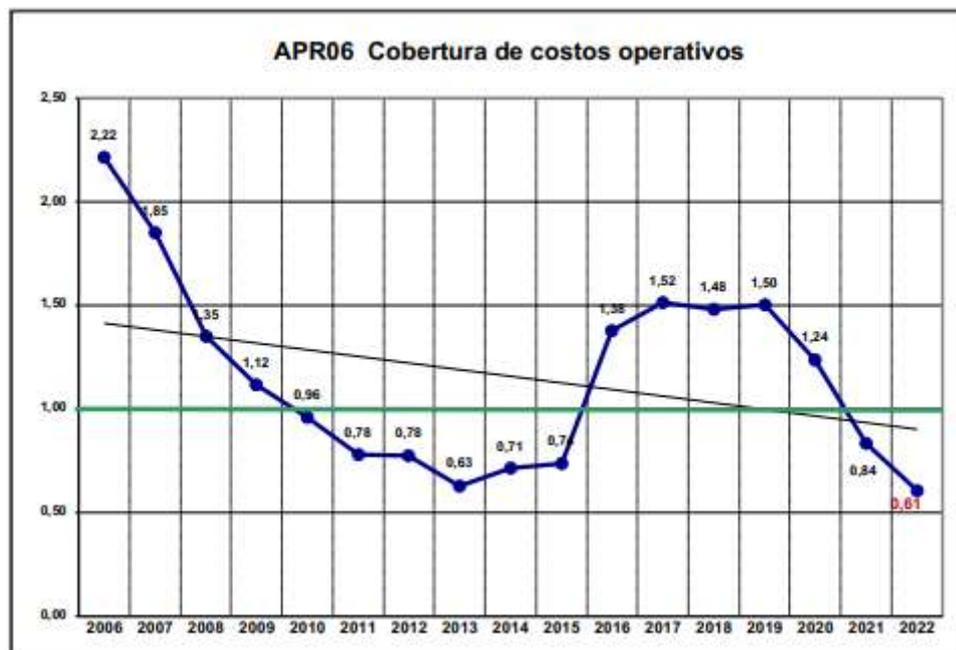
⁴⁸³ ERAS, (2023), “Informe Anual de la Gerencia de Benchmarking del ERAS correspondiente al año 2022, decimoséptimo de la concesión”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2024-00008536-eras-bmkteras.pdf>

⁴⁸⁴ *Ibíd.*

⁴⁸⁵ *Ibíd.*

inversión destinada a la renovación o remplazo de activos físicos, llegando a representar la menor cobertura de la serie, todo lo antedicho se visualiza en el cuadro de abajo.

Gráfico: Cobertura de costos operativos

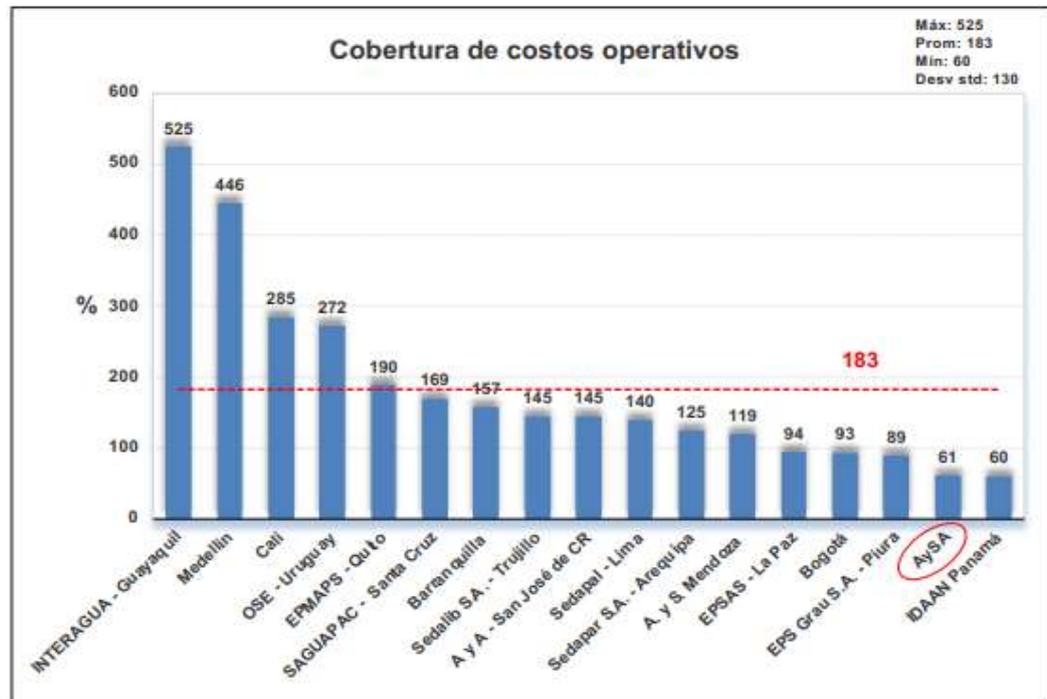


Fuente: ERAS⁴⁸⁶

Si analizamos desde una perspectiva de comparación regional la relación entre la facturación por los servicios de AYSA y los costos operativos para la prestación de dichos servicios, cabe decir que: “la prestadora se encuentra entre las empresas que no tienen excedentes y que no logran cubrir los costos operativos.”⁴⁸⁷ Lo antedicho es información que surge del siguiente gráfico.

⁴⁸⁶ *Ibíd.*

⁴⁸⁷ *Ibíd.*

Gráfico: Cobertura de costos operativos.Fuente: ERAS⁴⁸⁸

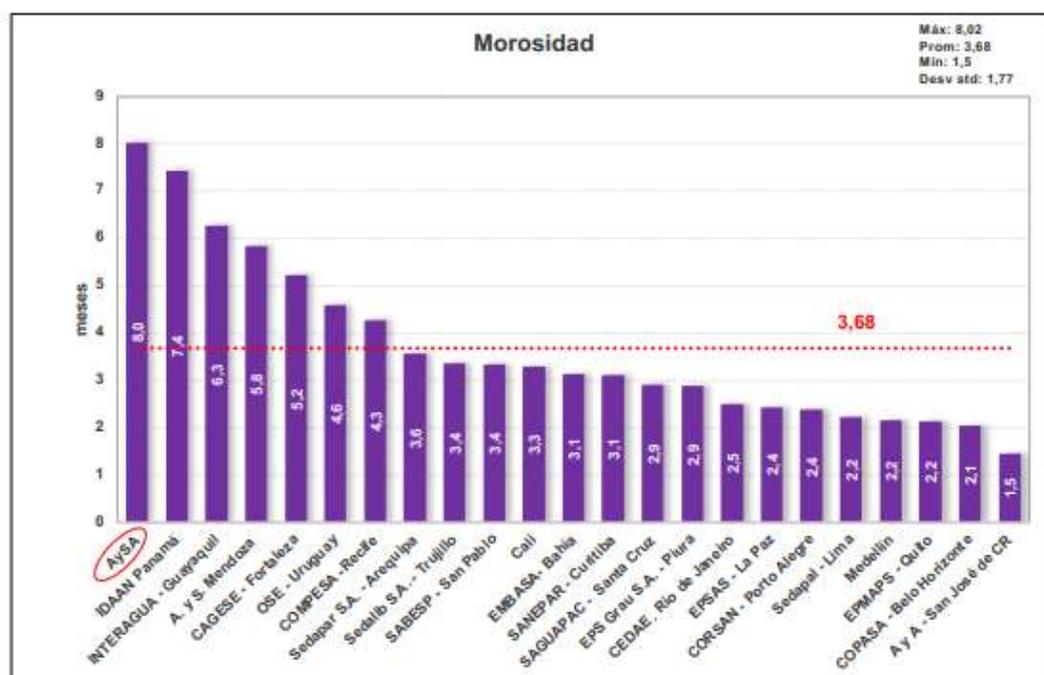
En relación a la facturación pendiente de cobro al final del período evaluado, expresada en meses de facturación promedio, de la evaluación realizada desde el año 2016, se incrementa la morosidad en un 163%, pasando de 3 a 8 meses promedio.⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ *Ibíd.*⁴⁸⁹ *Ibíd.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

Si analizamos el índice de desempeño del año 2022, en relación al año anterior, el aumento de la morosidad fue de un 3,6%, alcanzando los 8,02 meses. Y si calculamos desde el inicio de la existencia de AYSA (2006) hasta el 2022 fue del 338%.⁴⁹⁰ Si se compara la morosidad en relación con otras prestadoras de la región, conforme datos aportados por ADERASA, AYSA es la que acredita el mayor nivel de morosidad. Conforme se visualiza en el siguiente gráfico:

Gráfico: Morosidad.



Fuente: ERAS en base a datos de AREDASA ⁴⁹¹

El informe de la Gerencia de Benchmarking también evaluó la “*relación entre el resultado neto del ejercicio y el patrimonio neto al final del ejercicio.*”⁴⁹² De dicha

⁴⁹⁰ *Ibíd.*

⁴⁹¹ *Ibíd.*

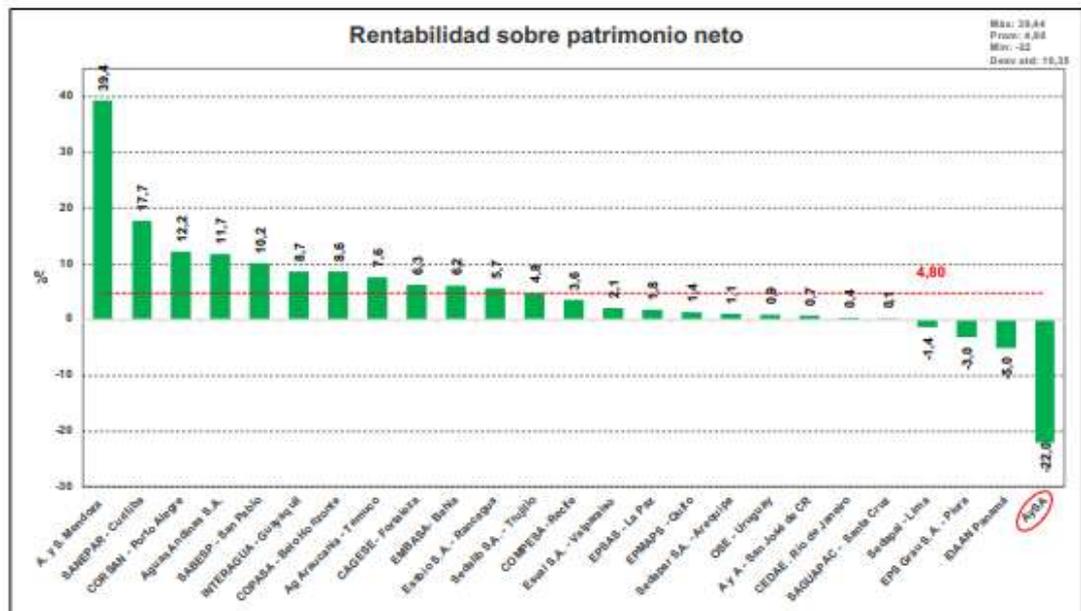
⁴⁹² *Ibíd.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

evaluación surge que la rentabilidad sobre patrimonio neto descendió fue negativa en el año 2022, alcanzando el -22%.⁴⁹³

AREDASA comparó este índice de desempeño con otras prestadoras de la región. Según la información que surge del gráfico que figura a continuación, el 16% de las prestadoras analizadas tienen rentabilidad negativa y AYSA es la de menor valor de la muestra. Consecuentemente la rentabilidad negativa sobre el patrimonio neto se presenta como un obstáculo o condicionamiento negativo para atraer futuras inversiones tanto públicas como privadas.

Gráfico: Rentabilidad sobre patrimonio neto.



Fuente: ERAS en base a datos de AREDASA⁴⁹⁴

⁴⁹³ *Ibíd.*

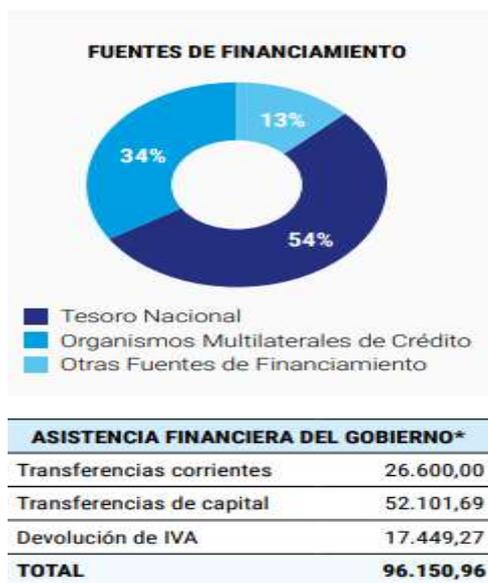
⁴⁹⁴ *Ibíd.*

Cabe resaltar que el informe no ofrece recomendaciones concretas sobre cómo mejorar el desempeño de esos indicadores, ya que esa es una tarea que excede el ámbito de aplicación del benchmarking. Sin embargo, de las conclusiones que desarrollamos más arriba y que pudieron visualizarse con más claridad en los gráficos incorporados, surge que **la empresa tiene desafíos económicos y financieros muy importantes.**

Uno de ellos es la enorme dependencia que tiene de financiamiento del Estado nacional argentino⁴⁹⁵ para poder realizar una administración adecuada conforme a al diseño de sus presupuestos y que tienda a cumplir con los objetivos de gestión relativos al derecho humano al agua potable y al saneamiento, previstos tanto en el Plan de Mejora Operativa, Expansión y Mantenimiento (PMOEM) 2019-2023, el Plan Nacional del Agua establecido por la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica del Estado Nacional (SIPH) para el período 2016-2030 y las Metas de Desarrollo Sostenible (MSD) de las Naciones Unidas previstas en la Agenda 2030, a las que adhirió oportunamente el Estado Nacional Argentino.

Gráfico: Fuentes de financiamiento de AYSA.

⁴⁹⁵ AYSA, (2022), “Informe de sustentabilidad”, disponible en: https://www.aysa.com.ar/media-library/usuarios/informacion_util/informes_de_sustentabilidad/AySA_RS2022_VF.pdf



*Valores expresados en millones de pesos.

Fuente: AYSA⁴⁹⁶

3. La situación de AYSA desde el 10 diciembre del 2023 hasta la actualidad.

Para analizar este periodo, lamentablemente no contamos con los datos que aportaría el informe anual del año 2023 y 2024 (porque está en curso) realizado por la Gerencia de Benchmarking del ERAS. Pero si contamos con otros datos que nos van a permitir dilucidar como impacta el ajuste presupuestario del gobierno nacional, provocado entre otras cosas, por la gravosa deuda que mantiene el país con el FMI.

En ese sentido cabe decir que, desde el cambio de gobierno nacional que se concretó el 10 de diciembre del 2023, se comenzó a ejecutar un programa de ajuste fiscal y reducción del gasto público para cumplir las metas previstas en el último acuerdo al celebrado con el FMI.

⁴⁹⁶ *Ibíd.*

Estas medidas de restricción fiscal repercutieron en diversos sectores y políticas públicas: jubilados y pensionados, gasto en políticas públicas de desarrollo social y salud, transferencias a las provincias, subsidios a las tarifas energéticas, entre muchos otros aspectos. Conforme al objeto de estudio de esta tesis, me limitare a abordar en este capítulo, el impacto que tuvo la restricción de financiamiento público en la empresa AYSA y como este, a su vez, repercutió negativamente en el acceso al agua potable y al saneamiento de las personas que viven en el área de Concesión de la empresa, lesionando así un derecho humano esencial para la vida de las personas y el desarrollo social.

4. El ajuste fiscal y la reducción de las partidas presupuestarias destinadas a políticas de acceso al agua potable y al saneamiento.

Sobre la situación de AYSA y la repercusión en su área de concesión, cabe decir que el Gobierno Nacional argentino anunció en enero del 2024, como un logro de su reciente gestión que había alcanzado un superávit primario y financiero, algo que no se daba desde el año 2012.⁴⁹⁷

Me parece importante clarificar entonces cual es la diferencia entre superávit primario y financiero, ya que en Argentina el resultado fiscal tiene formas diferentes de contabilizarse. En ese sentido, el resultado primario surge de comparar los ingresos fiscales del estado (por ejemplo, a través del cobro de tributos) con los egresos (los gastos que tiene el Estado Nacional en un periodo de tiempo, por ejemplo las transferencias que el Tesoro Nacional le realiza a AYSA en un periodo determinado deben tenerse en

⁴⁹⁷ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE ARGENTINA, (2024), “En enero el Sector Público Nacional registró un superávit financiero de \$518.408 millones”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-enero-el-sector-publico-nacional-registro-un-superavit-financiero-de-518408-millones>

cuenta).⁴⁹⁸ Por otro lado, el resultado financiero, surge de la comparación del resultado del superávit primario, con el gasto en el que incurrió el Estado por los egresos por el pago de deuda externa, por el ejemplo lo gastado en pagos al FMI.⁴⁹⁹

Sobre este particular el Ministro de Economía argentino dijo en una entrevista en relación a los superávits de enero del 2024: *“no hay antecedente mundial de una reducción de cinco puntos de déficit en un mes, y lo que eso muestra es el compromiso del Presidente con lo que nos hemos comprometido y lo que eso muestra es el compromiso del Presidente con lo que nos hemos comprometido”*.⁵⁰⁰

Durante el tercer mes de gestión el Gobierno argentino comunicó que: *“Durante febrero, el Sector Público Nacional (SPN) registró un superávit financiero de \$338.112 millones, producto de un superávit primario de \$1.232.525 millones y del pago de intereses de la deuda pública neto de pagos intra-sector público, que alcanzaron los \$894.412 millones.”*⁵⁰¹

⁴⁹⁸ PERFIL (2024), “¿Qué significa que haya superávit en la economía de un país y qué tipos de superávit existen?”, disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/economia/que-significa-que-haya-superavit-en-la-economia-de-un-pais.phtml>

⁴⁹⁹ *Ibíd.*

⁵⁰⁰ LA NACIÓN (2024), “Luis Caputo: “No hay antecedente mundial de una reducción de cinco puntos de déficit en un mes”, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/luis-caputo-deslizo-que-se-podria-llegar-a-un-acuerdo-fiscal-con-las-provincias-si-aprueban-la-ley-nid19022024/>

⁵⁰¹ Ministerio de Economía de la República Argentina, (2024), “En febrero el Sector Público Nacional registró nuevamente superávit financiero: \$338.112 millones”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-febrero-el-sector-publico-nacional-registro-nuevamente-superavit-financiero->

En el tercer mes del 2024, el Ministerio de Economía de nuestro país a través de un comunicado refirió: *“En marzo el Sector Público Nacional registró superávit financiero por tercer mes consecutivo por \$276.638 millones.”*⁵⁰²

Los datos que surgen de la oficina de presupuesto abierto del Estado Nacional argentino, refieren que para el mes de marzo las partidas destinadas al pago de servicios de deuda ya se habían utilizado en un 60% (\$2,7 billones de pesos devengados, de los cuales se pagaron \$2,5 billones de pesos), en ese mismo periodo las transferencias destinadas a AYSA tanto para gastos corrientes como gastos de capital estaban en cero.⁵⁰³

Durante el cuarto mes del 2024, *“el Sector Público Nacional (SPN) registró un superávit financiero de \$17.409 millones, producto de un superávit primario de \$264.952 millones”*⁵⁰⁴

El 5 de abril del 2024 la empresa AYSA a través de un comunicado refirió que *“luego de la Audiencia Pública llevada a cabo el 27 de marzo de 2024 de manera virtual y transmitida simultáneamente mediante una plataforma de streaming, el Ministerio de Economía de la Nación, por medio de su Secretaría de Obras Públicas, dispone realizar la adecuación tarifaria de los servicios prestados por AySA, conforme a lo establecido*

⁵⁰² *Ibíd.*

⁵⁰³ OFICINA DE PRESUPUESTO ABIERTO DEL ESTADO NACIONAL ARGENTINO (2024), disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

⁵⁰⁴ MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, (2024), “En abril el Sector Público Nacional registró superávit financiero por cuarto mes consecutivo por \$17.409”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-abril-el-sector-publico-nacional-registro-superavit-financiero-por-cuarto-mes>

en la Resolución 9/2024.”⁵⁰⁵ Conforme dicha adecuación, la factura promedio sin contemplar tributos paso de \$5.290 a \$16.300 pesos argentinos.

La mencionada Resolución 9/2024 mantuvo el esquema de segmentación de subsidios por localización geográfica que tenía la gestión anterior.⁵⁰⁶ Consecuentemente para la zona considerada de alto poder adquisitivo, el valor del servicio pasó de ser en promedio de \$6.236 a \$19.269, para la zona de ingresos medios paso de \$5.663 a \$17.500; para la clase baja paso de \$4.551 a \$14.062 y se mantiene vigente el programa de tarifa social. En este sentido: *“Pueden pedir o renovar la Tarifa Social los hogares unipersonales con un ingreso de hasta dos jubilaciones mínimas. Es decir, \$342.568 al valor de abril de 2024. Si en el hogar hay más de un habitante, para definir el requisito de ingreso se agrega a lo anterior el valor de una jubilación mínima (\$171.284) por cada integrante adicional.”*⁵⁰⁷

En el quinto mes del año 2024, el Ministerio de economía de la República Argentina anuncio: *“Que el Sector Público Nacional tuvo un superávit financiero de \$1.183.571 millones, como consecuencia de un superávit primario de \$2.332.205 millones”*.⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ AYSA (2024), Adecuación de la tarifa de AySA, Disponible en: https://www.aysa.com.ar/usuarios/Novidades/2024/04/adecuacion_tarifaria

⁵⁰⁶ BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2024), resolución 9/2024, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305404/20240405>

⁵⁰⁷ CLARÍN (2024), “Aumenta la factura de AySA: quiénes pueden pedir la tarifa social y cómo es el trámite”, disponible en: https://www.clarin.com/servicios/aumenta-factura-aysa-pueden-pedir-tarifa-social-tramite_0_NGz7DCLN6j.html

⁵⁰⁸ Ministerio de Economía de la República Argentina (2024), “En mayo el Sector Público Nacional registró superávit financiero por quinto mes consecutivo por \$1.183.571 millones”,

Según el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (en adelante “IIEP”) que es un organismo que depende conjuntamente de la Universidad de Buenos Aires (en adelante “UBA”) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (en adelante “CONICET”) dedicado a la investigación académica en el área de la economía, para el mes de mayo del 2024 los subsidios a los servicios públicos se redujeron en términos interanuales un 34%.⁵⁰⁹ En el caso específico que nos ocupa, AYSA en los primeros cinco meses del año 2024 devengó sólo \$75 millones pesos, un monto considerablemente menor a los \$9.723 millones de pesos del mismo período del año anterior.⁵¹⁰

En relación al análisis de la situación de AYSA en 2024, la empresa a través de un comunicado institucional refirió a que durante los primeros 5 meses de este año AYSA logró superávit, puesto que logró una reducción de *gastos inédita en la historia de la compañía*,⁵¹¹ lo cual, “sumado al aumento tarifario del 209%, sumado a las indexaciones mensuales, permitió a la empresa lograr el equilibrio operativo y al inicio de una *tendencia creciente hacia el superávit.*”⁵¹²

disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-mayo-el-sector-publico-nacional-registro-superavit-financiero-por-quinto-mes-consecutivo>

⁵⁰⁹ IIEP (2024), “En medio de los aumentos de tarifas, los subsidios cayeron un 34% en lo que va de 2024”, disponible en: <https://iiep.economicas.uba.ar/en-medio-de-los-aumentos-de-tarifas-los-subsidios-cayeron-un-34-en-lo-que-va-de-2024/>

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ AYSA, (2024), “AySA reduce su déficit y alcanza el equilibrio operativo”, disponible en: <https://www.aysa.com.ar/usuarios/Novidades/2024/07/reduccion-deficit-equilibrio-operativo>

⁵¹² *Ibid.*

En el comunicado AYSA también expresó que en 2023, los ingresos provenientes de las tarifas solo cubrían el 52,2% de los gastos operativos, resultando necesario que el Tesoro Nacional complemente los fondos, para asegurar la calidad y continuidad de los servicios.⁵¹³ Según AYSA, el 2024 la adecuación tarifaria y el fuerte programa de reducción de gastos, permitieron que los costos operativos de la empresa puedan cubrirse únicamente con los ingresos provenientes del cobro de las tarifas de los servicios de agua y cloacas.⁵¹⁴

En relación a las transferencias del Tesoro nacional para gastos operativos, en el comunicado se dijo que lograron “*reducirlas en un 35% en comparación con el mismo período de 2023, reservando estos fondos únicamente para gastos extraordinarios, obligaciones negociables y contingencias no operativas... Estos logros demuestran el compromiso de la nueva gestión para transformar AySA en una empresa financieramente sostenible y operativamente eficiente.*”⁵¹⁵

AYSA en dicho comunicado, esclarece cuál es su realidad financiera actual en relación solamente a los “gastos operativos” de la empresa, los cuales están definidos en el Plan Director de operaciones de AYSA.⁵¹⁶ Dicho Plan integra, a su vez el Plan de mejoras, operación, expansión y mantenimiento de los servicios (PMOEM) para el

⁵¹³ *Ibid.*

⁵¹⁴ *Ibid.*

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ AYSA, (2024), “Plan Director de operaciones 2024-2028”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_director_de_operaciones_-_if-2023-117358632-apn-sopmop_1.pdf

periodo 2024-2028.⁵¹⁷ El Plan Director de Operaciones “*determina los gastos de operación e inversión vinculados a la provisión del servicio, administración del personal y atención al usuario. Su objetivo es asegurar la calidad y la continuidad del servicio.*”⁵¹⁸

Más allá de la situación financiera particular de este Plan Director de Operaciones, pasará a desarrollar a continuación, la situación del “Plan Director de Barrios populares”, que también integra el PMOEM, y se ocupa de garantizar el derecho del acceso al agua potable y al saneamiento de la población más vulnerable que integra la jurisdicción de AYSA.

5. Situación del Plan Director de Barrios Populares de AYSA.

A partir de la declaración de interés público del Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana establecido por la Ley N° 27.453⁵¹⁹, se determinó que le corresponde al Ministerio de Salud y Desarrollo social de la Nación (hoy absorbido administrativamente por el Ministerio de Capital Humano): “*Crear el Programa de Integración Socio-Urbana para determinar, en conjunto con las jurisdicciones locales, el plan de desarrollo integral necesario para cumplir los objetivos de la ley.*”⁵²⁰

⁵¹⁷ SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2023), “Resolución aprobatoria del Plan de mejoras, operación, expansión y mantenimiento de los servicios PMOEM quinquenio 2024-2028”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resolucion-rs-2023-122968464-apn-sop-mop-a.pdf>

⁵¹⁸ AGENCIA DE PLANIFICACIÓN (APLA), (2024), “Plan de Mejoras, Operación, Expansión y Mantenimiento de los Servicios (PMOEM)”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/apla/plan-de-mejoras-operacion-expansion-y-mantenimiento-de-los-servicios-pmoem>

⁵¹⁹ Ley 27453, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>

⁵²⁰ *Ibíd.*

Además, la mencionada Ley establece que desde la gestión del Estado Nacional se debe “*Promover acciones coordinadas con los organismos y ministerios competentes, con el objeto de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos por parte de los habitantes de los barrios populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)*”⁵²¹

El Plan Director de Barrios Populares de AYSA⁵²², (en adelante “PDBP”), se ocupa de gestionar el acceso, regularización y completamiento de los servicios de agua potable y saneamiento para las villas o asentamientos contemplados en el Decreto Nacional N° 358/2017⁵²³ y que a su vez, formen parte del área geográfica de intervención de AYSA. Dicho plan, se ocupa de planificar los años de intervención que serán necesarios y la inversión adecuada para cumplir los objetivos previstos para ese periodo, vinculados a la regularización o expansión de los servicios de agua que brindara la empresa en barrios populares.

Dentro de la jurisdicción de AYSA, viven en barrios populares 1.465.396 personas, pero dicha cifra es cambiante, por la dinámica habitacional propia de ese segmento social. Por ejemplo, en Plan Director de Barrios Populares (en adelante “PDBP”) para el periodo 2019-2023, se tuvo en cuenta las villas y asentamiento que el

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² AYSA, (2024), “Plan Director de barrios populares 2024-2028”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_director_de_barrios_populares_-_if-2023-117358241-apn-sopmop_1.pdf

⁵²³ Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N ° 358/2017, disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=275037>

RENABAP había relevado hasta el 2017 en el área de la Empresa, que eran 1079 barrios, sin embargo, para diciembre del 2022 se habían sumado 200 barrios populares más.⁵²⁴

Los barrios populares tienen para el PDBP dos tipologías: Villas y asentamientos. Las villas tienen la particular característica que, para lograr la regularización o expansión de sus servicios, se requiere una gestión territorial que incluya a varios actores actuando conjuntamente. Por lo antedicho, la planificación que establece el PDBP para la tipología villa es tentativa, “*ya que, para abordarla de manera integral, deberán generarse los procesos de consensos, acuerdos y coordinación de acciones previas, que sobrepasan la dimensión técnica*”⁵²⁵ del mencionado plan.

Los barrios relevados por el RENABAP, en relación a la cobertura del servicio de agua potable y saneamiento, se encuentran en tres situaciones:

“- Barrios con servicio: Se encuentran en Radio Servido y ya cuentan con redes en servicio por vía pública, así como también en pasillos y pasajes menores a 4 metros de ancho, si los hubiere.

- Barrios con servicio parcial: Presentes en Radio Servido y requieren mejoras, renovaciones de red y/o completamiento, así como también obras complementarias de nexos o refuerzo para su incorporación.

⁵²⁴ AYSA, (2024), “Plan Director de barrios populares 2024-2028”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_director_de_barrios_populares_-_if-2023-117358241-apn-sopmop_1.pdf

⁵²⁵ *Ibíd.*

- Barrios sin servicio: Se ubican en el área de expansión y, pese a ser alcanzados por el Plan Director de AySA, requieren completamiento de su red secundaria, contemplando: o Intervenciones en la totalidad del área de cada Barrio si se trata de tipología Villa. o Intervenciones en hasta un 50% del área de cada Barrio si se trata de Asentamientos, para completamientos de Pasillos y Pasajes menores a 4 metros de ancho si los hubiere.”⁵²⁶

6. Financiamiento del Plan Director de Barrios Populares de AYSA

En el Plan Director de Barrios Populares, se contemplan las fuentes de financiamiento, ya que para ejecutar la política pública de expansión y/o regularización del servicio en los barrios populares no solo interviene AYSA, también lo hace el Estado Nacional argentino a través de la Secretaria de Intervención Socio Urbana (en adelante “SISU”).⁵²⁷ La SISU se encarga de gestionar políticas públicas tendientes a la integración socio urbana de los barrios populares de la Argentina, a través, del acceso a los servicios básicos como el agua potable y el saneamiento, espacios y equipamientos públicos.⁵²⁸

El Estado Nacional interviene financieramente a través de transferencias del Tesoro Nacional, en ese sentido, en el plan de auditoria de AYSA para el año 2024, se dispone que: *“Para alcanzar el equilibrio Económico-Financiero mencionado en el Marco Regulatorio (art. 72), el cual contempla los mayores requerimientos relacionados*

⁵²⁶ *Ibíd.*

⁵²⁷ AYSA, (2024), “Plan Director de barrios populares 2024-2028”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_director_de_barrios_populares_-_if-2023-117358241-apn-sopmop_1.pdf

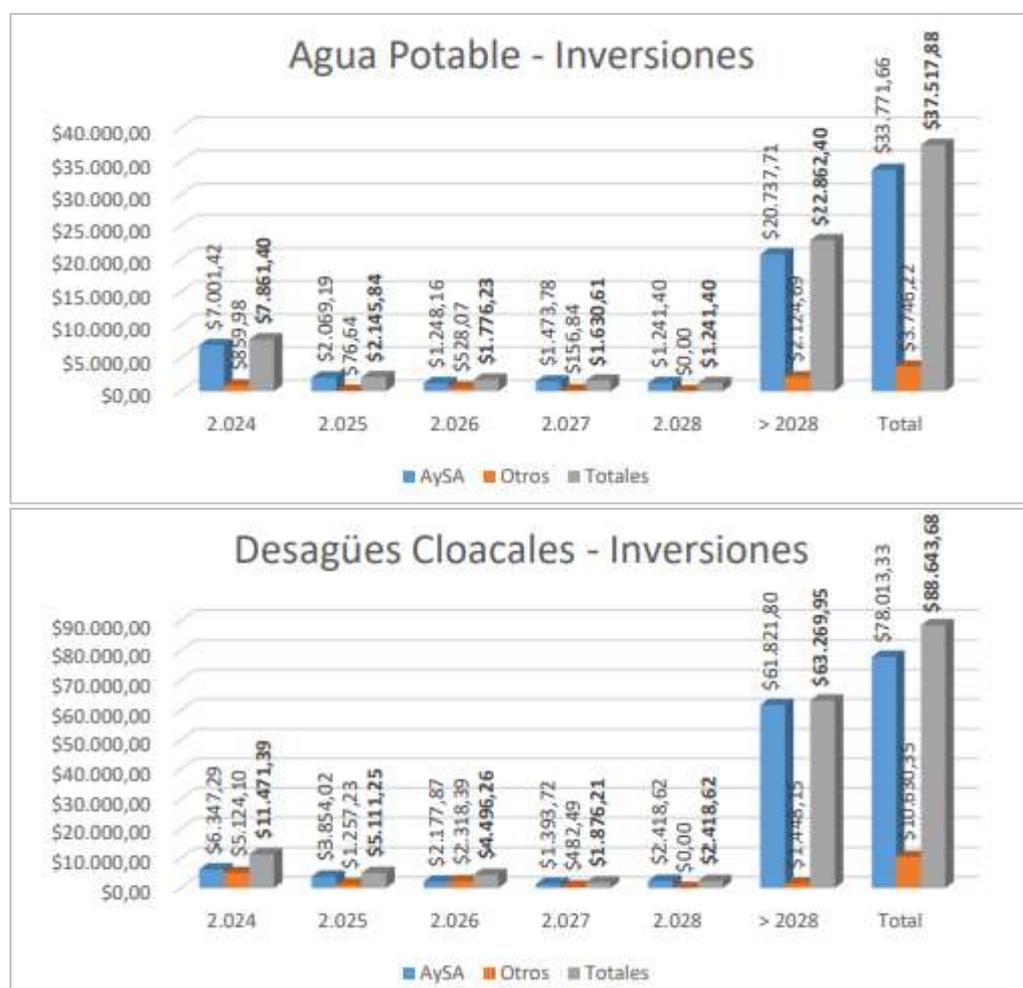
⁵²⁸ *Ibíd.*

*a tareas de obras de mantenimiento, de operación, y de expansión del servicio (debido a la mayor demanda de los usuarios y a la incorporación de habitantes que hoy no están servidos) serán necesarias Transferencias por parte del Estado Nacional y de Organismos Multilaterales de Crédito.*⁵²⁹ Además, refiere: “*En los años proyectados se intensifican las tareas correspondientes al plan Agua + Trabajo y Cloaca + Trabajo, como también se contempla el Plan Barrios Populares, destinado al lograr el acceso y regularización de los servicios de agua y saneamiento para asentamientos presentes en el Decreto PEN 358/2017, y que se encuentren en el radio servido de AySA.*”⁵³⁰

A continuación, se exponen dos gráficos donde se visualizan las fuentes de financiamiento, los niveles de inversiones comprometidos para el periodo 2024-2028 y los años posteriores, distinguiéndose los servicios comprendidos en los gráficos.

⁵²⁹ AYSA, (2024), “Plan de auditoria”, disponible en: https://aysa.com.ar/media-library/quienes-somos/transparencia/Plan_AySA_2024_IP.pdf

⁵³⁰ *Ibíd.*

Gráfico: Inversiones en: Agua potable y desagües cloacales.

Fuente: AYSA-Plan Director de Barrios populares⁵³¹

Desde una perspectiva socio territorial, cabe decir que el PDBP está alineado con los objetivos de política pública contemplados en el Plan Nacional de Agua Potable y

⁵³¹ AYSA, (2024), “Plan Director de barrios populares 2024-2028”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_director_de_barrios_populares_-_if-2023-117358241-apn-sopmop_1.pdf

Saneamiento,⁵³² elaborado por la Subsecretaría de asuntos hídricos de la República Argentina en el 2017.

Entre los objetivos de dicho plan, se encuentra: *“la universalización del acceso a los servicios de agua y cloacas (teniendo en cuenta los beneficios que estos servicios poseen con respecto a la salud, la mortalidad infantil y las enfermedades hídricas), considerando especialmente el impacto que representa en la reducción de la pobreza y de los niveles de desigualdad socio-económica de la población. Asimismo, este PDBP contribuye a la premisa general de desarrollo humano, incrementando la competitividad territorial del país y mejorando la calidad de vida de sus habitantes, dado que en zonas de crecimiento informal y precario, se han generado situaciones de hábitat que condicionan fuertemente la provisión de servicios públicos esenciales, propiciando una integración social y urbana, con intervenciones que permitan igualar los barrios populares al resto de los barrios de la ciudad en condiciones de habitabilidad, acceso a los servicios públicos y otros.”*⁵³³

Siguiendo esta inteligencia, el PDBP se propone como objetivo, dentro del área geográfica de intervención de AYSA, regularizar, renovar, expandir y completar las redes en el quinquenio 2024-2028, con un impacto concreto en:

⁵³² SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2017). Plan Nacional de Agua Potable y saneamiento. Cobertura universal y sostenibilidad de los servicios. Lineamientos y principales acciones, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_director_de_barrios_populares_-_if-2023-117358241-apn-sopmop_1.pdf

⁵³³ *Ibíd.*

- 437.677 habitantes de barrios populares en el servicio de agua potable (30% del total)⁵³⁴
- 438.489 habitantes de barrios populares con las mismas implicancias para el servicio de saneamiento (30% del total)⁵³⁵
- En los períodos posteriores a 2028 en función de la provisión otorgada por las grandes obras primarias programadas para estos sistemas, se propone intervenir con obras para el acceso de: 442.937 habitantes de barrios populares al servicio de agua (30% del total);⁵³⁶
- 743.966 habitantes de barrios populares para el servicio de cloaca (51% del total).⁵³⁷

Teniendo en cuenta lo antedicho, en los siguientes gráficos, se visualiza la distribución de los habitantes incorporados y a incorporar discriminado por fluido, en el área geográfica de intervención de AYSA:

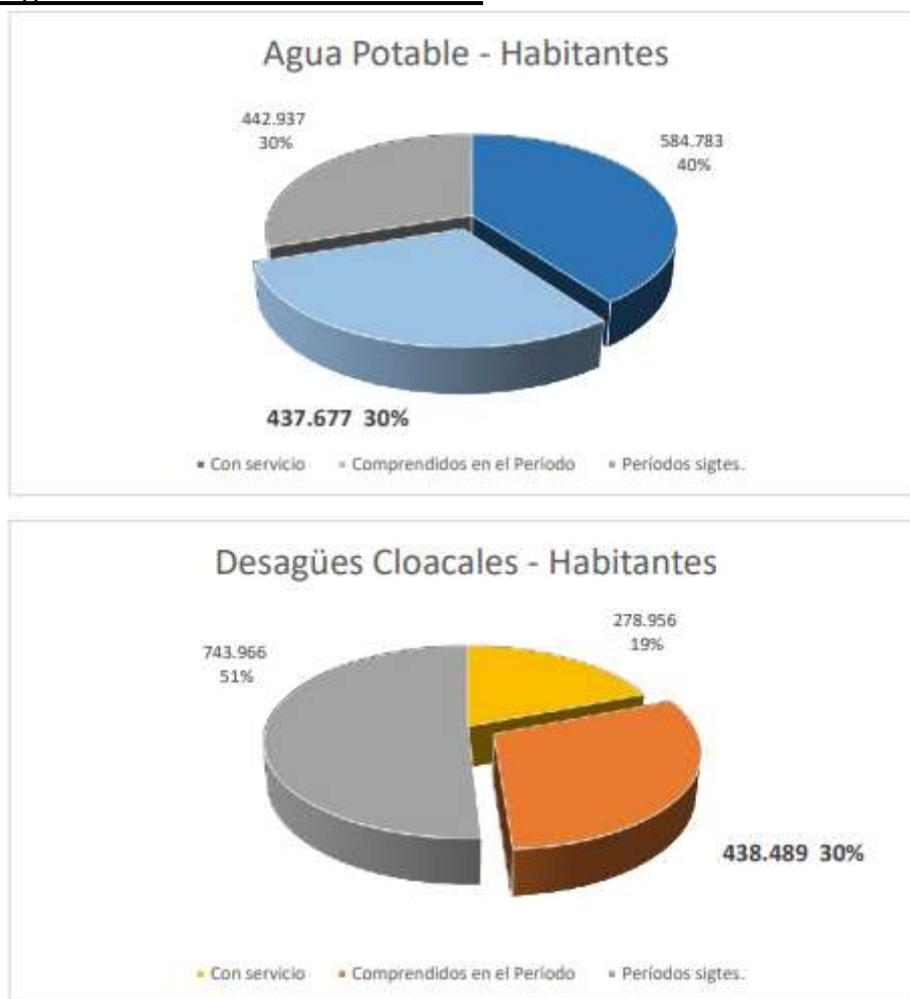
⁵³⁴ AYSA, (2024), “Plan Director de barrios populares 2024-2028”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_director_de_barrios_populares_-_if-2023-117358241-apn-sopmop_1.pdf

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ *Ibid.*

Gráficos: Agua potable y desagües cloacales por habitantes en zona geográfica de intervención de AYSA.



Fuente: AYSA-Plan Director de Barrios Populares⁵³⁸

Consecuentemente, con el PDBP, AYSA pretende resolver el faltante de redes secundarias de agua potable y saneamiento contribuyendo “a mejorar la salud de estas poblaciones generando, a la vez, empleo y movimiento económico a nivel local, como

⁵³⁸ AYSA, (2024), “Plan Director de barrios populares 2024-2028”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_director_de_barrios_populares_-_if-2023-117358241-apn-sopmop_1.pdf

*una forma de impulsar y sostener el desarrollo integral de estas comunidades en el largo plazo.”*⁵³⁹

Por todo lo antedicho y por la información recolectada en la investigación, se visualiza con claridad como AYSA no puede autofinanciar exclusivamente con su presupuesto el PDBP y requiere del Estado Nacional, así como también de otras fuentes de financiamiento, para su ejecución. Por lo tanto, la política de ajuste presupuestario que están ejecutando AYSA y el Estado Nacional repercuten negativamente en este plan, que tiene como objetivo aumentar la tutela efectiva del derecho al agua potable y al saneamiento en villas y asentamientos de la Provincia de Buenos Aires y CABA. En este sentido, el aumento tarifario aplicado por la empresa a sus clientes, solo alcanza para financiar gastos operativos, pero no para cubrir inversiones destinadas a tareas de expansión o planes como PDBP.

En el siguiente gráfico, elaborado en junio del 2024 por la Asociación Argentina de presupuesto y administración financiera pública se evidencia con claridad la restricción de transferencias del tesoro nacional dirigidas a AYSA, si se compara 2023 con el año 2024, la variación en términos negativos fue de un 66% menos en términos reales, teniendo en cuenta que para dicho cálculo se tuvo en cuenta la inflación acumulada interanual:

⁵³⁹ *Ibíd.*

Gráfico: Transferencias de capital a empresas y f. fiduciarios de carácter económico realizadas por el Tesoro Nacional.

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL A EMPRESAS Y F. FIDUC. DE CARÁCTER ECONÓMICO

- en millones de pesos -

Carácter del Gasto, Sector y Beneficiario	Junio 2023	Junio 2024	Var % I.a	Var % I.a (Ajust. x IPC)	Acum 2023	Acum 2024	Var. I.a.	Var % I.a (Ajust. x IPC)
Sector Energético	106.810	89.181	-16,5%	-77,5%	186.944	251.627	34,6%	-64,5%
Energía Argentina S.A	105.551	89.181	-15,5%	-77,3%	180.468	251.346	39,3%	-63,2%
Resto	1.259	0	-100,0%	-100,0%	6.475	281	-95,7%	-98,8%
Sector Transporte	12.370	7.018	-43,3%	-84,7%	47.472	14.824	-68,8%	-92,3%
Transporte automotor	4.916	0	-100,0%	-100,0%	20.627	0	-100,0%	-100,0%
Fondo Fiduciario del Sist. de Infraestr. del Transporte	0	0	-	-	0	0	-	-
Corredores Viales S.A.	4.916	0	-100,0%	-100,0%	20.627	0	-100,0%	-100,0%
Transporte ferroviario	7.454	7.018	-5,9%	-74,7%	26.076	14.824	-43,2%	-86,0%
Desarrollo de Capital Humano Ferroviario SA	327	0	-100,0%	-100,0%	522	35	-93,3%	-98,2%
Operador Ferroviario S.E.	834	967	15,9%	-68,8%	3.534	3.183	-9,9%	-77,0%
Belgrano Cargas y Logística S.A.	25	90	260,0%	-3,1%	150	130	-13,3%	-80,0%
Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.	6.259	5.961	-4,8%	-74,4%	21.813	11.476	-47,4%	-87,3%
Ferrocarriles Argentinos S.E.	10	0	-100,0%	-100,0%	58	0	-100,0%	-100,0%
Transporte aerocomercial	0	0	-	-	768	0	-100,0%	-100,0%
Aerolíneas Argentinas S.A.	0	0	-	-	0	0	-	-
Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E.	0	0	-	-	768	0	-100,0%	-100,0%
Intercargo S.A.	0	0	-	-	0	0	-	-
Otras	0	0	-	-	0	0	-	-100,0%
Otros Sectores	30.353	1.955	-93,6%	-98,3%	98.444	78.179	-20,6%	-79,6%
AySA	13.250	0	-100,0%	-100,0%	57.688	75.810	31,4%	-66,6%
Resto	17.104	1.955	-88,6%	-96,9%	40.756	2.368	-94,2%	-98,5%
Subtotal: Transferencias para gastos de capital	149.533	98.154	-34,4%	-82,3%	332.859	344.629	3,5%	-73,2%

Fuente: ASAP, en base al SIDIF. Fecha de corte de la información: 08/07/2024.

(*) Transferencias de carácter económico a empresas públicas, fondos fiduciarios y sector privado

-*: : Porcentaje mayor a 1000.

Fuente: ASAP en base a información del Sistema integrado de información financiera del Estado nacional argentino⁵⁴⁰

7. Situación de los programas sociales “Mi baño” y “Mi pieza”

Analizaré en concreto cómo se relaciona la restricción presupuestaria, en el contexto de endeudamiento referido, con las políticas públicas de acceso al agua potable y al saneamiento en favor de sectores populares desde programas del Estado nacional argentino. Cabe decir que, en la República Argentina, el gobierno Nacional durante el periodo 2019-2023 ejecutaba a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación la

⁵⁴⁰ ASAP, Informe de ejecución presupuestaria de la administración pública nacional de junio del 2024, disponible en:

https://asap.org.ar/img_informes/07181231_EjecucionPresupuestariaAPNJunio2024.pdf

política pública “**Plan Federal Sanitario mi baño**”, que consistía “*en la planificación, implementación y monitoreo de soluciones para el acceso a servicios de saneamiento e higiene. Se implementa a través de gobiernos provinciales y municipales, instituciones públicas y privadas, y organizaciones sociales, religiosas y comunitarias; mediante el otorgamiento de subsidios de carácter monetario*”.⁵⁴¹

Este plan tenía como objetivo: “*tender, en forma progresiva, las necesidades básicas para el acceso al agua y saneamiento de personas en extrema vulnerabilidad; erradicar las letrinas; y capacitar los equipos técnicos que resulten necesarios para atender en los distintos territorios la problemática de acceso al agua y saneamiento.*”⁵⁴²

La población destinataria de dicho programa eran: “*personas, familias y/o grupos específicos convivientes en situación de vulnerabilidad social que habiten en situación de precariedad, priorizando la atención de mujeres y niñas.*”⁵⁴³

Esta política pública, que asignaba un subsidio no reembolsable que debía rendirse, quedó suspendida, con la asunción del nuevo gobierno nacional en el 2023, junto con la discontinuidad de otras políticas sociales, “*por el Ministerio de Capital Humano a*

⁵⁴¹ “Plan Federal mi baño”, disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/informacionsocialestrategica/politicas-de-desarrollo-comunitario-y-acompanamiento-2>

⁵⁴² *Ibíd.*

⁵⁴³ *Ibíd.*

partir de las modificaciones en el Impuesto PAÍS que implicaron una reducción en la asignación de capital al Fondo de Integración Socio Urbana (FISU). ”⁵⁴⁴

El actual Gobierno nacional argentino, tomo la decisión también, de dejar de ejecutar **el programa del Estado Nacional denominado “Mi pieza”⁵⁴⁵**, dicha política pública tiene el objetivo de financiar, con un subsidio no reembolsable de hasta \$600.000 pesos que debe rendirse, estas obras:

- Mejoramiento de techo / pared / piso / aberturas.
- División de interiores.
- Refacción de electricidad.
- Ampliación de vivienda.

También financiaba refacciones de plomería, que le permitían a los beneficiarios mejores ediliciamente su vivienda, para tener así un mejor acceso a su derecho humano al agua y al saneamiento.⁵⁴⁶

Cabe resaltar que esta política pública tenía como beneficiarios a: mujeres mayores de 18 años que sean residentes en Barrios Populares del RENABAP, argentinas o con residencia permanente.

⁵⁴⁴ EL CRONISTA, (2023), “Mi pieza y mi baño, suspenden el pago de hasta \$600.000”, disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/mi-pieza-y-mi-bano-suspenden-el-pago-de-hasta-600-000/>

⁵⁴⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA, INTEGRACIÓN SOCIO URBANA, (2024), “Mi Pieza”, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/mi-pieza>

⁵⁴⁶ *Ibíd.*

Además es importante destacar que por ley, el programa “Mi Pieza” estaba financiado principalmente por del impuesto PAIS (con un 9%), parte del impuesto a las Grandes Fortunas y el FISU.⁵⁴⁷

El 52% de los solicitantes para el programa fueron personas de la provincia de Buenos Aires.⁵⁴⁸ Estos programas impactaron cómo mínimo en la vida de 175 mil hogares de 4.000 barrios populares, conforme un informe que hizo el Observatorio de la Deuda Social de la UCA a fines de 2022, donde se hace una valoración positiva de esta política pública.⁵⁴⁹ Otro dato relevante que surge del informe es que casi la mitad de los beneficiarios invirtió la mayor parte del subsidio a la compra de materiales, el 46% ha destinado en partes iguales el monto del subsidio no reembolsable a la compra de materiales y a la contratación de la mano de obra. Mientras que solamente el 5% invirtió una proporción mayor del monto otorgado a la contratación de mano de obra.⁵⁵⁰ En relación al derecho al agua potable y al saneamiento, cabe decir que el 20,7% de los comercios donde se destinó el subsidio para la compra de materiales eran del rubro equipamiento y suministro de plomería.⁵⁵¹

⁵⁴⁷ LA NACIÓN, (2024), “Habitaciones sin techo ni ventanas: miles de obras en casas de barrios populares están paralizadas desde fin de año”, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/habitaciones-sin-techo-ni-ventanas-miles-de-obras-en-casas-de-barrios-populares-estan-paralizadas-nid21022024/>

⁵⁴⁸ PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA, OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL, (2022), disponible en: <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2022/2022-Observatorio-Informe-final-evaluacion-Mi-Pieza-Version-final.pdf>

⁵⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁵⁰ *Ibíd.*

⁵⁵¹ *Ibíd.*

El informe de la UCA refiere también que, el 70% de las mujeres beneficiarias eran jefas de hogar y un 20% de ellas conformaban hogares de tipo monoparental⁵⁵². Además, en opinión de la UCA, se trataba de una política positiva, no sólo por el impacto beneficioso en la vida de estas familias, sino también por el fuerte empuje que le da a la actividad económica local a través de la demanda, ya que una de sus consecuencias es que los beneficiarios se abastecen con mano de obra y productos de la economía local.⁵⁵³

Por todo lo antedicho, estas políticas públicas, que dejaron de ejecutarse por el Estado a partir de fines del 2023, operaban de modo complementario al abordaje que la empresa AYSA realizaba en villas y asentamientos registrados en el RENABAP a través del Plan Director de barrios populares 2024-2028. El desfinanciamiento de ambos abordajes cercenó el derecho humano al agua y al saneamiento de las poblaciones que más lo necesitan.

V. TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA TENSION ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ESCASEZ DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS: DOCTRINA JUDICIAL ARGENTINA FRENTE AL DERECHO COMPARADO.

La actividad financiera y presupuestaria estatal tiene el objetivo de hacer efectivas las instituciones previstas en la Constitución Nacional, es decir concretar la dimensión prestacional de los derechos fundamentales. Para ello debe tenerse en cuenta, siguiendo el pensamiento de CASS SUNSTEIN y STEPHEN HOLMES, el costo que tiene cada derecho.⁵⁵⁴

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ HOLMES, STEPHEN y SUNSTEIN, CASS, (1999) The cost of rights. Why liberty depends on taxes, Norton & Company, New York, disponible en: [https://edisciplinas.usp.br > mod_folder > content](https://edisciplinas.usp.br/mod_folder/content)

La relación entre la ley de presupuesto y los derechos humanos, siempre será compleja debido a que hay que administrar financieramente recursos económicos escasos, más aún en contextos de crisis de deuda con sus consecuentes presupuestos de ajuste, para que se garanticen los derechos fundamentales. Frente a este desafío en materia de gobernanza el derecho argentino y comparado fijaron diferentes posturas doctrinales.

En Argentina, es interesante analizar el caso de la CSJN “*Ruben Badin*”.⁵⁵⁵ En la causa se analizó un incendio sucedido en la unidad carcelaria de Olmos, tragedia en la que fallecieron personas y fueron sus familiares quienes demandaron por daños y perjuicios al Estado. La CSJN analizó los hechos y las condiciones de vida intramuros (superpoblación, infraestructura deficiente por carencias de seguridad eléctrica y de extintores para incendios). Es interesante analizar los pasajes del fallo que están vinculados a la tensa relación entre derechos humanos y presupuesto público: “*Que estas dolorosas comprobaciones, que es deber del tribunal destacar, no encuentran justificativo en las dificultades presupuestarias que se traducen en la falta de infraestructura edilicia, la carencia de recursos humanos, la insuficiencia de formación del personal o las consecuentes excesivas poblaciones penales de las que pretende hacer mérito en su declaración quien fue jefe de la unidad de Olmos. Si el Estado no puede garantizar la vida de los internos ni evitar las irregularidades que surgen de la causa de nada sirven las políticas preventivas del delito ni menos aun las que persiguen la reinserción social de los detenidos. Es más, indican una degradación funcional de sus*

⁵⁵⁵ CSJN, (1995), “*Badín, Rubén y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ daños y perjuicios.*”, disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-badin-ruben-otros-buenos-aires-provincia-danos-perjuicios-fa95000317-1995-10-19/123456789-713-0005-9ots-eupmocsollaf?>

obligaciones primarias que se constituye en el camino más seguro para su desintegración y para la malversación de los valores institucionales que dan soporte a una sociedad justa. Por otro lado, las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar transgresiones de este tipo. Privilegiarlas sería tanto como subvertir el estado de derecho y dejar de cumplir los principios de la Constitución y los convenios internacionales que comprometen a la Nación frente a la comunidad jurídica internacional, receptados en el texto actual de aquella (art. 5° inc. 2°, Convención Americana sobre Derechos Humanos)”.⁵⁵⁶

En este *leading case* nuestro máximo tribunal realiza un juicio de ponderación, donde prevalece y prioriza la real vigencia de los derechos por sobre cualquier razón presupuestaria que condicione su prestación.

Es interesante analizar otro pronunciamiento de la CSJN del año 2013, en el caso “Asociación de Trabajadores del Estado s/acción de inconstitucionalidad”⁵⁵⁷ donde se cuestionaba la validez constitucional de un decreto mediante el cual el Intendente de Salta, justificándose en un estado de emergencia provincial, dispuso una rebaja en los salarios de los empleados municipales para paliar el déficit fiscal. La decisión fue confirmada por el máximo tribunal provincial y fue cuestionada ante la CSJN por la Asociación de Trabajadores del Estado. Lo interesante del fallo desde la perspectiva del presente trabajo se centra en que nuestro máximo tribunal refirió: “...las llamadas

⁵⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁵⁷ CSJN, (2013), “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad”, disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-trabajadores-estado-accion-inconstitucionalidad-fa13000083-2013-06-18/123456789-380-0003-1ots-eupmocsollaf>

*medidas de ajuste derivadas de las crisis económicas y una grave escasez de recursos hacen que los esfuerzos de las autoridades por proteger los derechos económicos, sociales y culturales adquieran una urgencia mayor, no menor...la protección de las capas vulnerables la población es, precisamente el objetivo básico del ajuste”.*⁵⁵⁸

La CSJN también refirió en esta sentencia: “...*todo equilibrio entre las reformas económicas y la protección de los derechos humanos obliga a proteger en particular a los grupos más vulnerables...*”⁵⁵⁹. El máximo Tribunal en sus fundamentos responde una pregunta que se hace: “*¿Qué capas de la sociedad deberán soportar el costo de la crisis, y como se puede proteger mejor y dar más autonomía a los más vulnerables?, tiene una respuesta ineludible: no puede ser que ese peso recaiga en última instancia en las familias trabajadoras ...*”.⁵⁶⁰

También es conducente analizar, la confirmación que la CSJN realizó sobre una medida cautelar otorgada por un Juzgado Federal, en los autos “*Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social*”⁵⁶¹, en dicha causa la amparista solicitaba que se cumpla con el suministro de medicamentos en los hospitales del país para personas que padecían SIDA, hay un pasaje vinculado a la temática que nos ocupa que resulta de interés: “*Que, por último, debo señalar que no puedo dejar de valorar al momento de acceder a la medida, que para el caso de que efectivamente el Ministerio se encontrara*

⁵⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ *Ibid.*

⁵⁶¹ Palabras de Derecho, (2021), “A 21 años del fallo Asociación Benghalensis: el derecho colectivo a la salud”, disponible en: <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/2667/A-21-anos-del-fallo-Asociacion-Benghalensis-el-derecho-colectivo-a-la-salud>

*cumpliendo normalmente con la conducta que le requiere, al decisión que adoptó sería inocua pues ningún gravamen podría causarse a la demandada, mientras que si por el contrario, y como resultas de los avatares presupuestarios, la provisión de los medicamentos no es regular y permanente, cobra toda su virtualidad la necesidad que esa situación se revierta en beneficio de la comunidad.”*⁵⁶² Claramente el tribunal establece una relación directa entre presupuesto y derecho a la salud, y como puede lesionarse el derecho tutelado por falta de recursos presupuestarios.

También es interesante analizar el fallo de la Cámara Nacional en lo Civil y Comercial Federal en los autos “*Roble, Mariana Alejandra*”⁵⁶³ del 15 de marzo de 2007 donde también se cuestionó la falta de suministro de medicamentos. Es relevante el pasaje del fallo que dice: “*en nuestro sistema constitucional la política financiera -fines económicos, sociales y jurídicos- no puede orientarse y menos aún determinarse con un criterio puramente científico, dogmático en lo económico, u oportunista en lo fiscal; esa política debe tener un substratum juri*”.⁵⁶⁴

Esta pieza jurisprudencial también sigue la línea de CSJN en *Badin* y prioriza la dimensión prestacional del derecho a la salud por sobre un abordaje exclusivamente fiscalista o presupuestario.

⁵⁶² *Ibíd.*

⁵⁶³ Diario Judicial, (2007),” El presupuesto no es excusa para incumplir obligaciones constitucionales”, disponible en: <https://www.diariojudicial.com/news-55214-el-presupuesto-no-es-excusa-para-incumplir-obligaciones-constitucionales>

⁵⁶⁴ *Ibíd.*

Hago más las palabras del Jurista argentino Rafael Bielsa sobre política pública, cuando refiere que esta debe “*ser inspirada y limitada por los principios constitucionales, que son líneas ‘demarcadoras’ de la política financiera.*”⁵⁶⁵ De modo tal que: “*las limitaciones constitucionales en cuanto son de índole jurídica no constituyen propiamente limitaciones políticas -en sentido amplio: sea política social, fiscal o económica-; pero ni el legislador ni el ejecutivo pueden prescindir de ese orden jurídico, sino por el contrario subordinar el propósito político -por loable que sea- al principio jurídico cuando éste se expresa en una regla de la Constitución, porque sólo entonces la ley impositiva o fiscal es constitucional*”; “*en suma la política financiera y fiscal no se concibe sino dentro del ordenamiento constitucional de cada Estado, por lo que es evidente que aun cuando se pretenda que es una ciencia de fines - fines superiores o esenciales- ella tiene un substratum jurídico*”.⁵⁶⁶

Sobre este particular refiere el Especialista en Derecho Constitucional Presupuestario, Horacio Corti: “*es pertinente indicar que la actividad financiera pública es la que está encaminada a la obtención de ingresos y realización de gastos a los efectos de hacer efectivos los procedimientos democráticos y los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos.*”⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ BIELSA, RAFAEL, “Estudios de Derecho Público, II, Derecho Fiscal”, p. 9, disponible en: <https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=1025>

⁵⁶⁶ *Ibid.*

⁵⁶⁷ CORTI, HORACIO G., “Derecho Financiero” (1997), p. 126, disponible en: <https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=594>

La tendencia jurisprudencial y doctrinaria mayoritaria en Argentina prioriza la efectiva vigencia de los derechos humanos por sobre cualquier aspecto presupuestario que pueda condicionar su operatividad. Siguiendo este razonamiento una crisis de deuda no puede justificar un presupuesto de ajuste que desfinancie las partidas presupuestarias que deben garantizar derechos humanos esenciales.

Dice Bidart Campos sobre este tópico del Derecho Constitucional presupuestario: *“el Estado no cuenta con una amplia discrecionalidad política para fijar el quantum de recursos a criterio de su voluntad benévola, sino que está obligado a hacer una evaluación objetiva y no arbitraria mediante la cual, al distribuir los ingresos y los gastos de la hacienda pública, confiera prioridad a la atención de los derechos sociales”*.⁵⁶⁸

La real vigencia de los derechos humanos siempre va a estar ligada al accionar estatal, que debe ejecutar los recursos previstos en la ley de presupuesto, que debe a su vez contemplar los costos que tienen los derechos fundamentales para su tutela y efectividad.

Al analizar derecho comparado es interesante la doctrina alemana de “reserva de lo posible” (*Vorbehalt des Moglichem*) que surge de una decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán en el fallo de la causa BverfGE 33, 303.⁵⁶⁹

⁵⁶⁸ BIDART CAMPOS, GERMÁN J. (2002), “La Constitución Económica -un esbozo desde el derecho constitucional argentino, p. 1144

⁵⁶⁹ JÜRGEN SCHWABE, (2009) “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe”, , disponible en: <https://www.ajp.org.py/archivos/materiales/20160714081221.pdf>

En el caso se analiza desde la perspectiva constitucional la falta de recursos necesarios para garantizar cupos ilimitados para cursar la Carrera de medicina que estaba previsto en la ley de presupuesto. Desde un enfoque puramente legalista podríamos decir que es competencia del legislador establecer los límites de lo “que es posible”, en términos de ejecución presupuestaria destinada a concretizar derechos. Y que nada puede extralimitarse de ese continente dado por el legislador. La “reserva de lo posible” acuñada por la doctrina alemana, es una reserva de tipo legal-financiero, estableciéndose una relación asimétrica con el resto de los derechos fundamentales, que verán condicionada su efectividad al presupuesto. Consecuentemente el programa político contenido en una ley de presupuesto no es susceptible de control jurisdiccional, pudiéndose afectar así de una manera determinante normas jurídicas constitucionales y derechos fundamentales.

Profundizando el análisis desde el derecho comparado, diremos que el derecho brasilero recepta la doctrina del Tribunal constitucional alemán de reserva de lo posible, pero la matiza forjando el concepto de “mínimo existencial”. En la doctrina judicial brasileña es relevante la decisión del Supremo Tribunal Federal ADPF 45 MC/DF, del 4 de mayo de 2004.⁵⁷⁰

En el caso se analizó la situación de un veto del poder ejecutivo sobre el abordaje financiero propuesto por el poder legislativo en la ley de presupuesto en material de políticas públicas de salud. Si bien el conflicto devino en abstracto por una normativa posterior que se sanciona, el relator del Tribunal Celso de Melo al darle igualmente

⁵⁷⁰ INGO WOLFGANG SARLET Y LUCIANO BENETTI TIMM (organizadores), “Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível”, 2ª edicta revista e ampliada, Livraria do Advogado editora, Porto Alegre, (2010).

tratamiento dijo en relación al principio de reserva de lo posible y sobre el mínimo existencial: *“No dejo de comprobar, sin embargo, asentada tal premisa, una significativa relevancia de lo referido a la “reserva de lo posible” ... especialmente con respecto a la efectivización e implementación (siempre costosas) de los derechos de segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales), cuyo otorgamiento, por el Poder Público, impone y exige de éste prestaciones estatales positivas que concreten tales prerrogativas individuales y/o colectivas. La realización de los derechos económicos, sociales y culturales -caracterizada por la gradualidad de su proceso de concretización-, depende en gran medida de un ineludible vínculo financiero subordinado a las posibilidades presupuestarias del Estado, de tal modo que, demostrada objetivamente la incapacidad económica financiera de la persona estatal, de ésta no se podrá razonablemente exigir, considerada la limitación material referida, la inmediata efectivización de la directiva fundada en el texto de la Carta Política. No se mostrará lícito, en tanto, al Poder Público, en tal hipótesis –mediante indebida manipulación de su actividad financiera y/o político-administrativa- crear un obstáculo artificial que revele el ilegítimo, arbitrario y censurable propósito de defraudar, frustrar o tornar inviable el establecimiento y la preservación, en favor de la persona y de los ciudadanos, de mínimas condiciones materiales de existencia. Cabe advertir de ese modo que la cláusula de la “reserva de lo posible” –salvo por la ocurrencia de un justo motivo objetivamente contrastable- no puede ser invocada, por el Estado, con la finalidad de exonerarse del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, especialmente cuando, de esa conducta gubernamental negativa, pueda resultar la anulación o, incluso,*

la aniquilación de derechos constitucionales impregnados de un sentido de esencial fundamentabilidad.”⁵⁷¹

Continua De Melo diciendo: “*Para establecer los elementos fundamentales de esa dignidad (el mínimo existencial), se deben establecer exactamente los objetivos prioritarios de los gastos públicos. Justo después de alcanzarlos se podrá discutir, con respecto a los recursos restantes, en qué otros proyectos se deberá invertir. El mínimo existencial, como se ha visto, asociado al establecimiento de prioridades presupuestarias, es capaz de convivir productivamente con la reserva de lo posible. Véase, pues, que los condicionamientos impuestos por la cláusula de la “reserva de lo posible”, al proceso de concreción de los derechos de segunda generación –de implementación siempre costosa–, se traducen en un binomio que comprende, de un lado, (1) la razonabilidad de la pretensión individual/social deducida frente al Poder Público y, por otro, (2) la existencia de disponibilidad financiera del Estado para hacer efectivas las prestaciones positivas reclamadas. Es necesario enfatizar, considerando el encargo gubernamental de hacer efectiva la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, que los elementos que componen el mencionado binomio (razonabilidad de prestación + disponibilidad financiera del Estado) deben configurarse de un modo afirmativo y en situación de acumulativa ocurrencia, pues, ausente cualquiera de estos elementos, se limitarían las posibilidades estatales de realización práctica de tales derechos. Si bien la formulación y la ejecución de políticas públicas depende de opciones políticas a cargo de aquellos que, por delegación popular, reciben investidura en*

⁵⁷¹ *Ibíd.*

mandato electivo, cabe reconocer que no se revela absoluta, en ese dominio, la libertad de conformación del legislador, ni la actuación del Poder Ejecutivo. Si tales Poderes del Estado actuaran de modo irrazonable o procedieran con una clara intención de neutralizar, comprometiendo la eficacia de los derechos sociales, económicos y culturales, afectando, como resultado causal de una injustificable inercia estatal o de un abusivo comportamiento gubernamental, ese núcleo intangible que comprende un conjunto irreductible de condiciones mínimas necesarias de una existencia digna y esenciales a la propia supervivencia del individuo, allí entonces, se justificaría, como he enfatizado ya anteriormente, -y asimismo por razones fundadas en un imperativo ético jurídico-, la posibilidad de intervención del Poder Judicial, a fin de viabilizar, a todos, el acceso a los bienes cuyo goce les ha sido injustificadamente denegado por el Estado.”⁵⁷²

Analizando la posición del Tribunal brasileño, se establece que el Estado debe confeccionar un presupuesto teniendo en cuenta los recursos con los que cuenta, el diseño de esta arquitectura es un ejercicio de priorización que debe realizarse desde la legitimidad política que da el mandato popular, pero nunca puede caerse en un accionar estatal que justifique la grave afectación de derechos humanos por no concretarse o prestarse condiciones mínimas de dignidad humana. Los derechos humanos deben tener un tratamiento prioritario en material presupuestaria. Cuando en una situación concreta se cristaliza una limitación presupuestaria puede justificar que la concreción del derecho no sea inmediata, pero deben garantizarse mínimos existenciales de prestación del mismo.

⁵⁷² *Ibíd.*

Profundizado el análisis desde el derecho comparado, veremos que, en el caso colombiano, sobre todo desde su reforma constitucional de 1991 ha tenido nutrida jurisprudencia sobre derecho constitucional presupuestario. Por ejemplo, en el *leading case* T-025/04 donde se analizó la situación de unas personas que encuadraban su situación en la de los “desplazados”, que son personas que realizan una migración forzosa dentro de su territorio nacional por verse afligidos por una situación de violencia extrema que motiva su desplazamiento.⁵⁷³

En dicho caso los desplazados solicitaron la protección de sus derechos y en las instancias anteriores al máximo tribunal se les negó lo solicitado por “falta de disponibilidad presupuestaria”. Cuando llegó el caso a la Corte la misma estableció la siguiente postura: “Desde el punto de vista constitucional es imperioso destinar el presupuesto necesario para que los derechos fundamentales de los desplazados tengan plena realización”.⁵⁷⁴ La Corte colombiana directamente dijo, que toda la situación de los desplazados era de “un estado de cosas inconstitucional” porque existía una vulneración masiva de derechos sociales de rango constitucional frente a una prolongada omisión estatal que no garantizaba los mismos ni evitaba que se lesionen.⁵⁷⁵

Refirió además el máximo tribunal colombiano, que ante la problemática de los desplazados se tornaba necesario un mayor incremento presupuestario para llevar

⁵⁷³ BEATRIZ LONDOÑO TORO Y RAFAEL PIZARRO NEVADO (2005), Derechos humanos de la población desplazada en Colombia. Evaluación de sus mecanismos de protección, Universidad del Rosario, disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/dd99a4e0-ea9a-4265-bd72-ade9c03e5bcb/content>

⁵⁷⁴ Ibid.

⁵⁷⁵ Ibid.

soluciones y resolvió en ese sentido que: “*se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos*”.⁵⁷⁶

Este Tribunal también estableció además del criterio de priorización de recursos presupuestarios para garantizar derechos sociales fundamentales, el de progresividad, es decir que se puede ir profundizando desde el accionar estatal la prestación del derecho progresivamente siempre y cuando “*los mínimos de satisfacción hayan sido asegurados para todos*”.⁵⁷⁷

Por lo tanto, para la corte colombiana el desarrollo progresivo de los derechos debe partir de un mínimo garantizado y no caer en un accionar estatal tendiente a la regresión en los derechos. La Corte de Colombia también plantea que debe existir coherencia entre el presupuesto que garantiza la ejecución de una política pública y el derecho que la garantiza: “*La seriedad demanda que cuando una política sea articulada en un instrumento jurídico, como una ley o un decreto, se respete la fuerza normativa, no política ni retórica, de dichos instrumentos y por lo tanto se definan los alcances de los derechos reconocidos y se precise el contenido de las correspondientes obligaciones estatales. La coherencia apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que ‘promete’ el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas. La coherencia exige que, si el Estado crea un derecho prestacional específica por la vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar sus goce*

⁵⁷⁶ *Ibíd.*

⁵⁷⁷ *Ibíd.*

*efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico” (punto 8.3.1.)”.*⁵⁷⁸

Sobre el criterio de priorización que debe tener el accionar estatal, la corte colombiana refiere: *“Sin embargo, dadas las magnitudes actuales del problema de desplazamiento en Colombia, así como el carácter limitado de los recursos con los que cuenta el Estado para satisfacer ese cometido, es forzoso aceptar que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a las personas. Por lo tanto, no siempre se podrá satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucional les de toda la población desplazada, dadas las restricciones materiales y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento ... existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia”.*⁵⁷⁹

En este sentido, los derechos humanos parten de la concepción de que son preexistentes al ordenamiento social y político que pueda darse una sociedad. Esto debido a que su existencia cristaliza la dignidad de la persona humana desde una perspectiva ontológica. Además, cumplen un rol vertebral a la hora de organizar el estado, en ese sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos refirió que se debe: *“...organizar*

⁵⁷⁸ *Ibíd.*

⁵⁷⁹ *Ibíd.*

todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos...”.⁵⁸⁰

Es muy importante en este sentido el rol del Comité DESC que depende del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, cuando encomienda a los Estados que evalúen como afectan los ajustes presupuestarios sobre los derechos que fueron reconocidos en el PIDESC.⁵⁸¹ El Comité también tiene la posición de que el Estado debe concretar: *“un marco jurídico e institucional claro que garantice la transparencia y la responsabilidad en la negociación y contratación de préstamos, así como la gestión de la deuda.”⁵⁸²*

El Comité DESC en relación a la relación entre crisis financiera y las medidas de austeridad que presuntamente deberían implementarse refiere que: *“siempre reconocer y proteger el contenido básico mínimo de los derechos enunciados en el PIDESC”⁵⁸³*

También cabe resaltar que, si frente a una crisis de deuda el Estado reduce los niveles de tutela y protección efectiva de los derechos reconocidos en la PIDESC, en particular para grupos de personas vulnerables, se conduciría la situación que se

⁵⁸⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador”, disponible en:

https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=229&lang=es

⁵⁸¹ PIDESC, Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

⁵⁸² Comité DESC, Observaciones finales: Líbano, 2016, E/C.12/LBN/CO/2 disponible en: <https://www.refworld.org/es/pol/concobservations/cescr/2016/es/115216>

⁵⁸³ Comité DESC, Observaciones finales: Sudán, 2015, E/C.12/SDN/CO/2, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pol/concobservations/cescr/2016/es/115216>

lesionarían derechos sociales esenciales, debido a que el Estado no podría cumplir con la obligación prevista en el PDESC, Art 2,1. Esta posición fue establecida por el Comité DESC para el caso argentino e italiano.⁵⁸⁴

Consecuentemente existe un contenido básico mínimo de todos los DESC que deben obligatoriamente cumplirse y no se puede justificar su incumplimiento, porque son “*una norma del ius cogens internacional*”⁵⁸⁵

Es interesante analizar el principio de progresividad en materia de DDHH desde dos facetas, por un lado, que para que se cristalice la plena vigencia de los DESC es necesaria una actividad estatal constante tendiente a ese objetivo y, por otro lado la prohibición de realizar toda medida que tienda a reducir el grado de tutela que un derecho ya hubiese obtenido. En ese sentido el Comité DESC refirió sobre este tema analizando la situación Argentina: “*tener en cuenta que las medidas regresivas solo son compatibles con el pacto si son necesarias y proporcionadas, en el sentido de que la adopción de cualquier otra política o el hecho de no actuar resultaría más perjudicial para el ejercicio de los DESC; deben haber sido consultadas con las poblaciones afectadas y estar sujetas a un examen independiente, deben mantenerse en vigor únicamente en la medida de lo necesario, no deberían causar discriminación, deberían mitigar las desigualdades que pueden agudizarse en tiempos de crisis y garantizar que los derechos de los individuos y grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de forma desproporcionada, y*

⁵⁸⁴ Observaciones finales: Argentina, 2018, cit., § 5; Observaciones finales: Italia, 2022, E/C.12/ITA/CO/6.

⁵⁸⁵ GIALDINO, ROLANDO E. (2014), “Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Principios, Fuentes, Interpretación y Obligaciones”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2014, p 97.

no deberían afectar el contenido básico mínimo de los derechos amparados por el pacto”⁵⁸⁶

El Comité DESC trató también el principio de progresividad: *“todo Estado parte que aspire a recibir asistencia financiera debe tener presente que toda condición injustificable impuesta en la concesión de un préstamo que obligue al estado a adoptar medidas regresivas en la esfera de los DESC constituirá una violación del PIDESC*”⁵⁸⁷

También el Comité fija posición cuando establece: *“la reducción de los subsidios gubernamentales, incluso para servicios públicos como el gas, resultante de la política de consolidación fiscal del Estado parte adoptada por el FMI, que afecta de manera desproporcionada a los grupos y personas vulnerables, como las mujeres que viven en la pobreza o en zonas rurales, y la falta de información acerca de si el Estado parte ha evaluado las repercusiones de su programa de consolidación fiscal a mediano plazo en el disfrute de los derechos humanos contemplados en el pacto*”.⁵⁸⁸

El Comité DESC refirió también en relación a los ingresos de los ciudadanos en contextos de crisis y el rol del estado que debe: *“proteger las prestaciones frente a los efectos de la inflación”* , haciendo especial hincapié en la regulación de las tarifas de servicios públicos para sectores desfavorecidos.⁵⁸⁹

⁵⁸⁶ Comité DESC (2018), Observaciones finales: Argentina, cit., § 6.e; ídem

⁵⁸⁷ Comité DESC (2016), Deuda pública, medidas de austeridad y PIDESC, Declaración.

⁵⁸⁸ Comité DESC (2020), Observaciones finales: Ucrania, E/C.12/UKR/CO/7, § 4.c

⁵⁸⁹ Comité DESC (2018), Observaciones finales: Observaciones finales: Argentina, 2018, cit., §§ 43/44

Otro compromiso que tiene el Estado desde la perspectiva obligacional del PIDESC es: “*mantener una movilidad acorde con el fenómeno de la inflación, v.gr, en los importes del salario, mínimo, vital y móvil, de las prestaciones de desempleo y en las prestaciones jubilatorias, pensionarias y asistenciales mínimas, como es el caso de la asignación universal por hijo (AUH)*”⁵⁹⁰.

En contextos de crisis de deuda se cristalizan reducciones significativas en la tutela y protección de los DDHH. Por eso es importante tener en cuenta que todo Estado debería “*siempre reconocer y proteger el contenido básico mínimo de los derechos enunciados en el PIDESC*”⁵⁹¹.

Según las directrices de Maastricht ⁵⁹²se viola a los DESC: “*cuando el Estado, al celebrar convenios bilaterales o multilaterales con otro Estado y con organizaciones internacionales o empresas multinacionales, no tenga en cuenta sus obligaciones legales internacionales en la esfera de los DESC*”.

En este sentido el Comité DESC le realizó la siguiente recomendación a la Argentina: “*Que tenga plenamente en cuenta sus obligaciones dimanantes del PIDESC y vele por el pleno disfrute de los derechos en el reconocidos en la aplicación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el plano nacional, con asistencia y*

⁵⁹⁰ GIALDINO, Rolando E., “El salario mínimo como garantía del derecho humano a vivir en dignidad”, LA LEY, 2016-A, 2877;

⁵⁹¹ Comité DESC: Observaciones finales: Sudán, 2015, E/C.12/SDN/CO/2 § 18 (itálicas agregadas)

⁵⁹² Directrices de Maastricht, disponible en:

<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/directrices-de-maastricht-sobre-violaciones-a-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf>

*cooperación internacionales en caso necesario. La consecución de los objetivos de desarrollo sostenible se vería considerablemente facilitada si el estado parte estableciera mecanismos independientes para supervisar los progresos y tratara a los beneficiarios de los programas públicos como titulares de derechos a los que pueden acogerse.”*⁵⁹³

Consecuentemente el PIDESC se vuelve muy relevante para proyectar la configuración de la “Argentina 2030”, ya que los derechos allí tutelados, como el acceso al agua potable y el saneamiento, sustentan los objetivos de desarrollo sostenible.

VI. CONCLUSIÓN DE LA SEGUNDA PARTE DEL TRABAJO.

En esta segunda parte, pude corroborar que la situación de deuda soberana insostenible en Argentina hizo que el Estado deba implementar un programa de ajuste fiscal a los efectos de cumplir con las metas pactadas con el FMI. Actualmente dichas metas están cumplidas, pero constaté que se realizaron recortes presupuestarios sobre programas destinados a garantizar el derecho al desarrollo y el derecho humano al agua y saneamiento.

En efecto, a través de datos oficiales, pude determinar la situación social de la Argentina en relación al acceso al agua potable y al saneamiento, estableciendo que el país tiene graves problemas de infraestructura hídrica y dificultades para el acceso al agua que afectan a millones de personas.

⁵⁹³ Comité DESC, “La promesa de no dejar a nadie atrás: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Declaración, 2019, E/C.12/2019/1, §§ 4 y 5, disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPIF1vfPMJd1E4bBTNb536G4v0u1%2FM3cw5fyM%2F%2FcV7D73bgU8BteMkwNTyudUsjdYhMoazSKAR6cunIQW7KxemJfBR%2BNo7w>

Al respecto, cabe destacar que los instrumentos internacionales descriptos en la primera parte de la tesis, así como las sugerencias y observaciones de los organismos internacionales que son autoridad de aplicación de los tratados, tienen jerarquía constitucional en Constitución Nacional, y como fue confirmado por el máximo tribunal argentino, la CSJN.

Profundizando en el análisis del objeto de estudio, al efecto de cumplir con los objetivos específicos de la tesis investigue la situación de la empresa AYSA desde el punto de vista financiero y además el estado de situación operativo en su área de concesión, pudiendo acreditar el impacto negativo que tiene la falta de financiamiento estatal en la ejecución de las políticas públicas de acceso al agua y al saneamiento al cual la empresa pública debe propender.

En relación a lo antedicho, concentre mi análisis en la afectación financiera que sufrió el Plan Director de Barrios populares, a través del cual la empresa expande sus objetivos de gestión a villas y asentamientos en su área de concesión. Pudiendo determinar que es un programa que depende financieramente del aporte económico del estado nacional y que lamentablemente se vio negativamente comprometido a partir del nuevo gobierno argentino que asumió el 10 de diciembre del 2023 por el ajuste presupuestario que viene realizando por encima de las metas que acordó el estado nacional con el FMI.

En igual sentido pude determinar que los programas “mi baño” y “mi pieza” del estado nacional argentino que financiaban, a través de subsidios no reembolsables, el acceso al agua para poblaciones vulnerables, dejó de ejecutarse con el actual gobierno.

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

Revise también legislación, doctrina y jurisprudencia nacional y extranjera para analizar el Estado de situación de la tensión entre derechos humanos y recursos económicos estatales desde la visión derecho constitucional presupuestario. De este análisis, surge que la doctrina jurisprudencial argentina garantiza el principio de tutela efectiva de los derechos humanos desde la perspectiva financiera-presupuestaria, como conclusión, puedo afirmar que esto no se cumple en relación al Plan Director de Barrios Populares, ni en los programas estatales “mi cuarto” y “mi pieza”.

VII. CONCLUSION FINAL.

Luego del desarrollo exhaustivo realizado en **la primera parte de este trabajo** de tesis, logre producir elementos suficientes para concluir, en este punto, con todos los objetivos generales que me había trazado al iniciar la investigación.

Pude analizar que actualmente nos encontramos atravesando una nueva crisis de deuda global, como resultado del ritmo de endeudamiento creciente de los últimos años, con especial profundización a partir de la pandemia mundial de COVID-19. La crisis de deuda soberana de las últimas décadas propició un debate y un cuestionamiento de la falta de mecanismos adecuados para gestionar las crisis de deuda.

Todo ello hizo que se generara un consenso mayor en la comunidad internacional, especialmente en países emergentes, de la necesidad de reformas que tiendan a abordajes de reestructuración de deuda de mayor previsibilidad, sostenibilidad y que garanticen que ningún programa de ajuste afecte de manera determinante la real vigencia de los derechos humanos en los países deudores.

También puedo acreditar, luego de haber analizado y estudiado el abordaje de los distintos organismos y actores internacionales en relación con la reestructuración de deuda soberana, que si bien se ha avanzado en la identificación de principios generales, directrices y recomendaciones en relación con las reestructuraciones de deuda y los derechos humanos, los abordajes se presentan como insuficientes para solucionar los problemas de deuda que aquejan a los Estados. Estos principios, objetivos, propuestas y marcos de reestructuración pertenecen al *soft law*, y, por ende, no son vinculantes ni para los deudores ni para los acreedores. Resultaría necesario que se promueva un marco

normativo que acredite los rasgos distintivos del *hard law*, a saber: instrumentos o prácticas legales con carácter vinculante para los Estados parte.

Este marco normativo brindaría beneficios para todos los actores involucrados: los Estados, los organismos multilaterales, los mercados internacionales y los acreedores, ya que permitiría una mayor certeza y previsibilidad sobre los derechos y obligaciones que pudieran corresponder ante procesos de reestructuración de deudas soberanas, facilitando que estos procesos puedan desarrollarse de buena fe, en forma equitativa y transparente.

En ese sentido, las propuestas actuales de los organismos internacionales difieren notoriamente entre sí. Por un lado, las propuestas discutidas en la ONU, pretenden ordenar las reestructuraciones a partir de un marco regulatorio unificado y específicamente diseñado a estos efectos, a diferencia de la solución contractual propuesta por el FMI, que ofrece elementos que pueden ser incluidos en los instrumentos de deuda de los Estados o en los empréstitos internacionales. Es decir que, en el caso de la propuesta de la ONU, se trataría de un marco que operaría por encima de la voluntad de las partes contratantes y por ello de una vez y de forma uniforme en tanto sus reglas serían válidas para todos los Estados que hubiesen prestado su consentimiento en el marco de un Tratado multilateral.

Es relevante advertir que la iniciativa del FMI y la de la ONU se asientan en cosmovisiones diferentes sobre la economía y la sociedad, algo que se hace manifiesto desde el inicio en el recorte analítico en el que estas iniciativas anclan las reestructuraciones. El FMI aborda esta problemática siempre dentro del espacio analítico del mercado financiero internacional. Las reestructuraciones son, en este sentido, definidas como: a) una problemática que emerge de un excesivo endeudamiento

soberano; b) la pérdida de los Estados de su acceso al crédito. Por lo tanto, cuando una crisis de deuda no puede solucionarse por los programas de ajuste y financiamiento habituales, el FMI propone una reestructuración para refinanciar su deuda o reducir su stock. Asimismo, no debe dejar de tenerse en cuenta que el FMI es un acreedor y, por ende, no opera como un organismo imparcial e independiente.

La propuesta de la ONU, en cambio, tiende a borrar los límites entre el mercado financiero y otras dimensiones de la realidad social. Desde ese punto de partida, ancla la reestructuración de deuda soberana en el espacio analítico de las crisis de deuda soberana cuyas consecuencias, entiende, afectan el derecho al desarrollo y al pleno ejercicio de los derechos humanos. En consecuencia, prevé que el mecanismo regulatorio propuesto debe aplicarse considerando de forma plena las consecuencias políticas, económicas y sociales de la reestructuración y el impacto en la real vigencia de los derechos humanos.

Desde allí, las iniciativas fijan objetivos diferentes: el FMI pretende devolver la sustentabilidad a la deuda soberana y el acceso del Estado deudor al mercado de crédito, en cambio la ONU, con su propuesta, juzga la eficiencia de estos procesos según su capacidad para garantizar el crecimiento sustentable y el desarrollo de los Estados y, a su vez, un tratamiento igualitario hacia los acreedores.

En la mirada de la ONU existe un interés necesario por parte de todos los Estados miembros respecto de la reestructuración de deuda. El principio de colaboración en la propuesta de la ONU no se limita exclusivamente al Estado deudor; a diferencia de la iniciativa del FMI, extiende la responsabilidad de la reestructuración a los acreedores, y sus consecuencias al resto de los Estados. Con respecto a los primeros señala que deben actuar con un espíritu de colaboración durante el proceso de reestructuración, y en

relación con los demás prescribe que tienen la obligación de velar por el correcto cumplimiento de las normas del mecanismo propuesto y abstenerse de realizar acciones que pueden interferir en su normal desenvolvimiento.

Asimismo, esta tendencia a regular la reestructuración de deudas soberanas va en línea con la preocupación de la comunidad internacional por la falta de cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030. Al respecto, en 2015, en el marco de las Naciones Unidas, los Estados trazaron objetivos de desarrollo a 15 años. Entre ellos se encuentran disminuir la pobreza, terminar con el hambre, lograr un desarrollo sostenible y equitativo de las naciones, y particularmente, se hizo énfasis en la necesidad de aliviar la carga de la deuda sobre los Estados en desarrollo y la necesidad de garantizar el acceso al agua potable y saneamiento como presupuesto para el desarrollo sostenible. Asimismo, la comunidad internacional ha reconocido al derecho humano al agua como un derecho autónomo que, a su vez, es un presupuesto mínimo y necesario para el efectivo goce de otros derechos humanos como la vida, la salud, y la vivienda digna.

Respecto de este último, me aboqué a definir el alcance y contenido del derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento, desde la perspectiva jurídica internacional y nacional; para ello entendí necesario precisar con datos estadísticos las características del contexto actual, en relación a la real vigencia de este derecho a nivel global y en nuestro país.

El Derecho humano al agua, o para ser más exacto, el derecho al agua potable y al saneamiento, fue reconocido por la Resolución 64/292 del 28 de julio de 2010, de la Asamblea General de Naciones Unidas. Por eso quedó demostrado que, si bien la

“necesidad” de contar con agua para consumo humano, no es una novedad porque es inherente a las condiciones básicas de supervivencia biológica, si lo es el hecho de visualizarla como un derecho humano a ser tutelado, que requiera de una gestión activa de los gobiernos en todos sus niveles y estamentos para garantizar su acceso.

Examine también, como este derecho se relaciona directamente con otros derechos humanos como el de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana.

En honor a la brevedad, no voy a volver a reproducir todos los datos recopilados durante el desarrollo del trabajo, pero puedo asegurar a partir de estos, que la problemática del acceso al agua potable y al saneamiento es de carácter global, desde una mirada estadística: para el año 2022, 3500 seres humanos no tienen servicios de saneamiento del agua y dentro de ese número 419 millones tienen que defecar al aire libre. Además 771 millones de personas no pueden acceder al servicio básico de agua potable en el año 2023.

Analiqué exhaustivamente todos los instrumentos jurídicos supranacionales vigentes que rigen la materia y concluí que los mismos no son de carácter vinculante. También estudié los dictámenes, trabajos e informes de expertos sobre acceso al agua potable y al saneamiento desde una perspectiva jurídica y financiera; los mismos también tienen un alcance limitado, ya que no establecen tampoco una norma obligatoria. Sin embargo, nuestra constitución establece que el PIDESC tiene jerarquía constitucional, conforme el Art. 75 Inc. 22 de la carta magna argentina. Además, el Comité DESC reconoció el derecho humano al agua está integrado de forma implícita al art. 11 y 12 del PIDESC. Siguiendo esta inteligencia la CSJN estableció que las observaciones del Comité son fuente y guía para la efectiva aplicación de los tratados internacionales por

parte de los juzgadores, por lo tanto, el derecho humano al agua potable y al saneamiento tiene jerarquía constitucional y se puede peticionar su efectivo cumplimiento.

En suma, la evolución normativa internacional respecto de los procesos y pautas de reestructuración de deudas soberanas, así como el reconocimiento del derecho al desarrollo de las naciones y los individuos, deben interpretarse armónicamente, en el sentido de que un Estado no podrá alcanzar las metas de desarrollo sostenible, entre ellas, disminuir la pobreza y garantizar el acceso al agua potable de su población, si no cuenta con la posibilidad de disponer de los fondos presupuestarios para implementar políticas públicas a tales efectos. En este sentido, cuando un proceso de reestructuración de deuda soberana somete al Estado a cumplir programas económicos de ajuste, sin limitación respecto de que derechos no pueden limitarse siquiera por vía de excepción, se corre el riesgo de afectar elementos fundamentales para la supervivencia humana, como el acceso al agua potable y a sistemas de saneamiento seguros.

Por otro lado, en la **segunda parte de esta tesis**, pude estudiar la evolución del endeudamiento argentino, desde el 2015 hasta llegar a la actualidad, profundizando específicamente el análisis del vínculo financiero que tiene Argentina con el FMI en el periodo temporal que comienza en el año 2018 con el préstamo más grande de la historia que otorgo el organismo a un país.

Pude comprobar como el programa de ajuste económico implementado para cumplir las obligaciones con el FMI restringe y/o limita la ejecución de políticas públicas que tienen el objetivo de tutelar la real vigencia de los derechos humanos. Esta política fiscal “sobre cumple” con las metas exigidas por el FMI, lesionando así derechos que el estado debería garantizar. De este modo, se está priorizando el sobre cumplimiento de las

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

metas contempladas en el programa del FMI, en perjuicio del acceso al agua potable y al saneamiento de miles de personas, siendo que éste último es un derecho humano fundamental para la supervivencia, y su postergación tiene consecuencias irreparables, como la enfermedad y la muerte.

En este sentido, pude demostrar a través de diversas fuentes oficiales, que el agua es un bien escaso y comprobé también que millones de personas en el mundo y en Argentina no tienen acceso al agua potable y saneamiento.

Profundizando en el análisis del objeto de estudio, al efecto de cumplir con los objetivos específicos de la tesis, investigue la situación de la empresa AYSA desde el punto de vista financiero y además el estado de situación operativa en su área de concesión, pudiendo acreditar el impacto negativo que tiene la falta de financiamiento estatal en la ejecución de las políticas públicas de acceso al agua y al saneamiento al cual la empresa pública debe propender.

En relación a lo antedicho, concentre mi análisis en la afectación financiera que sufrió el Plan Director de Barrios populares, a través del cual la empresa expande sus objetivos de gestión a villas y asentamientos en su área de concesión. Pudiendo determinar a través de datos oficiales que es un programa que depende financieramente del aporte económico del estado nacional y que lamentablemente esto se vio negativamente comprometido a partir de la gestión del nuevo gobierno argentino que asumió el 10 de diciembre del 2023, por el ajuste presupuestario que viene realizando por encima de las metas que acordó el estado nacional con el FMI oportunamente.

El PDBP se proponía como objetivo, dentro del área geográfica de intervención de AYSA, regularizar, renovar, expandir y completar las redes en el quinquenio 2024-

2028, con un impacto concreto en: 437.677 habitantes de barrios populares en el servicio de agua potable (30% del total), 438.489 habitantes de barrios populares con las mismas implicancias para el servicio de saneamiento (30% del total).⁵⁹⁴

Pude comprobar entonces, que esta falta de financiamiento al Plan Director de Barrios populares de AYSA, fue una decisión presupuestaria de gestión del actual gobierno argentino que lesiona el derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento en villas y asentamientos radicados en su área de concesión. En ese sentido el marco normativo vigente, que es no vinculante, no impide que se lesione este derecho en un contexto de ajuste presupuestario que se da a raíz de una crisis por endeudamiento.

En igual sentido, pude determinar también, que los programas “mi baño” y “mi pieza” del estado nacional argentino que financiaban, a través de subsidios no reembolsables, el acceso al agua para poblaciones vulnerables, dejó de ejecutarse con el actual gobierno nacional, por una decisión de materia presupuestaria que impide su concreción lesionando así este derecho humano esencial para la supervivencia. Nuevamente, en el caso de estos dos programas, se vuelve a visibilizar la necesidad de que exista un marco normativo vinculante que preserve a los derechos humanos de los ajustes financieros que se practican a raíz de procesos de renegociación de deuda externa.

Como consecuencia de las conclusiones que derivaron de esta exhaustiva investigación, entiendo que resulta fundamental proponer que cualquier acuerdo

⁵⁹⁴ AYSA, (2024), “Plan Director de barrios populares 2024-2028”, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_director_de_barrios_populares_-_if-2023-117358241-apn-sopmop_1.pdf

multilateral que pueda negociarse tome como base el valioso aporte realizado por la ONU y los sucesivos expertos independientes que estudiaron y elaboraron los informes sobre los principios y directrices para la reestructuración de deuda soberana en un modo respetuoso de los derechos humanos en general y en el derecho humano al agua en particular. En cuanto a los principales aspectos que debería contener el acuerdo multilateral, se concluye que los siguientes son ineludibles:

- Los derechos humanos son un elemento que debe ser comprendido y sopesado en cualquier análisis y negociación de reestructuración de deuda soberana.
- Resultaría conveniente la constitución de un ámbito de negociación y solución de controversias en materia de reestructuración de deudas soberanas. La complejidad de la materia en cuanto a los derechos involucrados requiere la constitución de ámbitos especializados que sean capaces de integrar el derecho de todas las partes: tanto los derechos de los acreedores como el derecho al desarrollo de los Estados y los derechos humanos de sus ciudadanos.
- Se considera útil que se implemente un registro internacional de fondos financieros que se dedican a la compra de deuda soberana a efectos de identificar a estos actores que luego dificultan las reestructuraciones de deuda con la única finalidad de obtener un rédito económico desproporcionado con la inversión realizada.

Como reflexión final, solo el derecho puede llevar justicia allí donde existe un desequilibrio de fuerzas y un conflicto de intereses. Sobran ejemplos de la historia reciente en los cuales las crisis de la deuda se resuelven a costa del sufrimiento de los pueblos y de la profundización de la pobreza, afectando además de manera determinante

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

los principios y obligaciones estipulados por la comisión interamericana de derechos humanos en materia de políticas públicas. La lesión al derecho humano al acceso al agua y al saneamiento que se cristaliza en Argentina en la actualidad, es un ejemplo de esto, afectando a millones de personas que viven en villas y asentamientos.

La existencia de un marco jurídico y un organismo especializado, que operen con transparencia y previsibilidad y que tenga como elemento fundamental la preservación de los derechos humanos podría en última instancia, contribuir a que las crisis de deuda se resuelvan de la forma menos perjudicial para los pueblos. No debería colocarse a Estados como la República Argentina en el dilema de tener que cumplir con los pagos de vencimiento de la deuda soberana o cumplir con su obligación de garante al derecho humano al agua. Esta situación impide el derecho al desarrollo en Argentina y lo coloca en una situación de incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Finalizo este trabajo haciendo mías las palabras del Santo Padre Francisco en su encíclica *Laudato Si*, sobre el cuidado de nuestra casa común: *“en algunos lugares avanza la tendencia a privatizar este recurso escaso, convertido en mercancía que se regula por las leyes del mercado. En realidad, el acceso al agua potable y segura es un derecho humano básico, fundamental y universal, porque determina la sobrevivencia de las personas, y por lo tanto es condición para el ejercicio de los demás derechos humanos. Este mundo tiene una grave deuda social con los pobres que no tienen acceso al agua potable, porque eso es negarle el derecho a la vida radicado en su dignidad inalienable.*

Deuda soberana, derecho al desarrollo y acceso al agua potable en Argentina

Esa deuda se salda en parte con más aportes económicos para proveer de agua limpia y saneamiento a los pueblos más pobres.”⁵⁹⁵

⁵⁹⁵ Papa Francisco, *Encíclica Laudato Si*, disponible en:

<https://www.oas.org/es/sg/casacomun/docs/papa-francesco-enciclica-laudato-si-sp.pdf>