

25 de junio de 1997

Aguas Lluvias: ¿Quién es el Responsable?

Las intensas lluvias de estos días, y sus efectos sobre las calles de las distintas ciudades del país, han puesto nuevamente en evidencia un problema que se arrastra desde hace tiempo: no existe claridad respecto de quién es el ente responsable de la construcción de los colectores de aguas lluvias. Esta falta de definición se traduce en una asignación ineficiente de los recursos en este sector. Y cada año lluvioso, otra vez debemos sufrir las consecuencias de las inundaciones.

Las autoridades de Gobierno anuncian que la solución del problema está en la pronta aprobación por parte del Congreso del proyecto de ley que pretende regular esta situación y que fuera enviado en 1994. Antes de evaluar la propuesta del Gobierno vale la pena detenerse a examinar con mayor detalle en qué consiste el problema.

El Problema...

El problema de fondo en relación con los colectores de aguas lluvias es que en la actualidad no existe un ente, público o privado, que sea responsable de su construcción. Adicionalmente, dado que su construcción demanda recursos, y no hay establecido cobro alguno por su uso, no existe un incentivo para que alguien se interese en construir y operar los colectores.

En la ciudad de Santiago, que ha crecido aceleradamente en los últimos años, aproximadamente un 50% de su superficie no posee colectores de aguas lluvias. Dentro de los colectores existentes, hay que distinguir entre los llamados colectores unitarios de aguas lluvias y los colectores separados. Los colectores unitarios, actualmente de propiedad de EMOS¹, tienen capacidad para evacuar tanto aguas servidas como aguas lluvias. Ellos se ubican principalmente en el antiguo casco urbano de Santiago.

Por otra parte, los colectores separados sólo tienen capacidad suficiente para evacuar aguas servidas. En consecuencia, en épocas de lluvias ellos se ven afectados y copados en su capacidad, lo que da lugar a inundaciones domiciliarias y a problemas de mantención de los mismos.

No existen en la actualidad colectores separados cuyo fin específico sea recolectar aguas lluvias que sean responsabilidad de las empresas sanitarias. En efecto, respecto a la competencia institucional que establece la ley,² se señala que las funciones de EMOS S.A., ESVAL S.A. y de otras empresas sanitarias, son las de producir y distribuir agua potable y recolectar, tratar y disponer aguas servidas. Sin embargo, la ley no hace mención al tema de las aguas lluvias. Por lo tanto, no está definido el derecho de propiedad ni las responsabilidades que competen a las distintas instituciones en esta materia.

Dado lo anterior, si existe algún punto bajo en una nueva urbanización, este problema se soluciona mediante la construcción de zanjas absorbentes. EMOS u otras empresas sanitarias no son responsables de construir sistemas para evacuar aguas lluvias en dichas urbanizaciones.

El rol de los municipios, en esta materia, tampoco es completamente claro. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Nº 18.695), no contempla ninguna norma que atribuya alguna función específica para el municipio respecto de los colectores de aguas lluvias. Sólo se entiende que por formar parte de la superficie de las calzadas, le corresponde a las Municipalidades la limpieza de los sumideros de aguas lluvias. Sin embargo, los dictámenes Nº11.777 y 20.828, de 1991, de la Contraloría General de la República, señalan que: "en ausencia de una regulación específica sobre esta materia y tomando en consideración que los servicios de interés común en la localidad que no han sido entregados por la ley a otra entidad -como sucede con la mantención y habilitación de los sistemas de alcantarillado de aguas lluvias- corresponde que sean atendidos por la Municipalidad respectiva ..."; "... En consecuencia, como lo ha estimado la Contraloría General la habilitación de redes de alcantarillado o desagüe que conducen exclusivamente aguas lluvias, conforman acciones que pueden ser asumidas legalmente por las Corporaciones Edilicias de las comunas correspondientes."

La Propuesta del Gobierno

Las autoridades tienen todas sus esperanzas puestas en un proyecto de ley que se encuentra en el Congreso desde su ingreso, en agosto de 1994. El proyecto pretende definir la competencia institucional y asignar responsabilidades respecto de la colección, evacuación y drenaje de las aguas lluvias, su planificación, estudio, proyección, construcción, reparación, mantención y mejoramiento. Específicamente, otorga facultades al Ministerio de la Vivienda en esta materia, si se trata de la Red Secundaria de colectores de aguas lluvias, o bien, al Ministerio de Obras Públicas, si se refiere a la Red Madre de colectores de aguas lluvias.

En términos generales, puede afirmarse que el proyecto de ley es una alternativa insuficiente para resolver el problema de fondo, ya que se limita a lo formal e institucional, sin contemplar posibilidades distintas a la mera asignación de funciones a los entes públicos, cuestión que tampoco resuelve adecuadamente al dejar ciertos aspectos en la duda. Por ejemplo, el proyecto de ley no define qué se entiende por Red Madre y Red Secundaria, ni cuáles serán los elementos fundamentales para organizar la política que se va a seguir en el futuro en este sector. Esta falta de definición podría llevar a ambigüedades y confusión respecto de las responsabilidades que le compete a cada ministerio (al de Obras Públicas y al de Vivienda). En consecuencia, la solución propuesta tampoco remediaría el problema de fondo. Se necesita una política más detallada y acabada al respecto.

Elementos de una Solución Eficiente

Para encontrar una solución eficiente al tema de las aguas lluvias y su evacuación, hay que considerar los siguientes elementos:

En primer lugar, es preciso usar eficientemente la infraestructura existente. En efecto, no es claro que siempre sea rentable o eficiente desde el punto de vista económico, construir nuevos colectores de aguas lluvias.

Por ejemplo, en áreas donde existen colectores unitarios, no se justifica la construcción de colectores separados para la evacuación de aguas lluvias, ya que los colectores existentes no estarían siendo utilizados en toda su capacidad. Es decir, estaríamos en presencia de capacidad ociosa.

Lo mismo sucede en áreas donde existe la posibilidad de utilizar los colectores de alcantarillado, de propiedad de empresas sanitarias, durante las épocas de lluvias. Por ejemplo, en ciudades como Viña del Mar, donde las lluvias son pocas, pero muy copiosas y se concentran en invierno, la infraestructura existente para alcantarillado está pensada considerando el aumento de población que se produce en los meses de verano. En consecuencia, en invierno existe capacidad ociosa en dichos colectores.

Sin embargo, si en las épocas de lluvias se producen desbordes y se saturan los colectores de aguas servidas, entonces es preciso construir nuevos colectores para evacuar aguas lluvias.

Otra alternativa de solución al tema es que el Ministerio de Obras Públicas mediante una licitación entregue en concesión la construcción de colectores de aguas lluvias dentro de una determinada área geográfica a empresas privadas, que aporten los recursos necesarios para realizar las inversiones requeridas. Por cierto ello requiere la definición de un sistema tarifario que remunere al operador por su función.

De antemano, se podría pensar que las empresas sanitarias serían las más interesadas, ya que tendrían economías de escala en el proceso de facturación y cobro del servicio, cobrando por el servicio en conjunto con la cuenta de agua potable. Cabe señalar que la ley vigente no permite que las empresas sanitarias participen en este sector.

Sin embargo, también existe la posibilidad de que sean otras empresas las interesadas y, en este caso, podrían ser los municipios los entes responsables de cobrar por este servicio a los vecinos ubicados en la o las comunas por donde se construye el colector, tal como lo hace hoy día con el servicio de recolección de basura. De esta manera, el municipio actuaría como intermediario, cobrando este servicio a los vecinos y pagándole a la empresa concesionaria.

El esquema propuesto requiere de una modificación legal, y, como decíamos, de un sistema de tarificación adecuado. La tarifa debiera ser mensual o trimestral, fija e igual para todos, de tal manera que cubra los costos de construcción y los costos de mantención de los colectores de aguas lluvias en épocas de verano e invierno.

Finalmente, bajo este nuevo esquema es preciso aclarar que el rol de los municipios no está en construir nuevos colectores de aguas lluvias. Dado que se trata de un servicio que puede ser traspasado al sector privado, mediante el sistema de concesiones o a través de un contrato de servicio de construcción y mantención, el rol de los municipios debiera suscribirse a diseñar programas preventivos e informativos en la comuna, que consideren, por ejemplo, la recolección de las hojas de los árboles que caen durante el otoño y que dificultan el drenaje de las aguas lluvias.

En Conclusión...

El problema de la canalización de las aguas lluvias requiere una institucionalidad nueva, que resuelva de manera eficiente el tema. Esquemas de concesión podrían implementarse si se contara con un marco legal que definiera los derechos de propiedad y las responsabilidades en la materia, y sentara las bases para que opere y se desarrolle este mercado. El proyecto de ley que descansa en el Congreso desde 1994 no es la solución de fondo del problema. Las graves consecuencias de la inacción en esta materia sugieren que es preciso actuar con prontitud y no seguir esperando.

Notas:

1 El DFL 382 MOP, Ley General de Servicios Sanitarios señala que los servicios públicos encargados de la recolección de aguas servidas, tendrán la responsabilidad de explotar los alcantarillados unitarios existentes.

2 Ley 18.777, que constituye EMOS y ESVAL. como S.A.

