
Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Medio Ambiente
TC-03-04-02-3-RS

Buenas Prácticas para la Creación,
Mejoramiento y Operación
Sostenible de Organismos y
Organizaciones de Cuenca

Argentina



Julio de 2005

ÍNDICE

1. ANÁLISIS NACIONAL.....	05
1.1. Aspectos Generales.....	05
1.2. Entorno Político-Administrativo.....	06
1.2.1. La Constitución Nacional.....	06
1.2.2. Las Constituciones Provinciales.....	06
1.3. Entorno socioeconómico.....	07
1.3.1. Dinámica poblacional.....	07
1.3.2. Economía y desarrollo social.....	08
1.3.3. Índices de desarrollo humano.....	09
1.3.4. Cuestiones de Género.....	10
1.3.5. Acceso al agua.....	10
1.3.6. Marginalidad.....	14
1.4. El agua en Argentina.....	16
1.4.1. Aguas superficiales.....	17
1.4.2. Aguas subterráneas.....	18
1.5. Gestión de los recursos hídricos.....	18
1.5.1. Memoria institucional.....	18
1.5.2. Instrumentos para las reformas del Sector Agua.....	20
1.5.3. Importancia de los recursos hídricos en la Agenda Política.....	21
1.5.4. Políticas públicas para la gestión de recursos hídricos.....	21
1.5.5. Gobernabilidad.....	23
1.5.6. Marco jurídico.....	25
1.5.7. Tratados y Acuerdos Supranacionales.....	31
1.5.8. Instituciones y Roles Institucionales.....	32
1.6. Planificación.....	36
1.7. Instrumentos de gestión.....	37
1.7.1. Dominio y aprovechamiento de los Recursos Hídricos: asignación del agua.....	37
1.7.2. Instrumentos económicos.....	39
1.7.3. Externalidades y factores exógenos.....	41
1.7.4. Resolución de conflictos.....	41
1.7.5. Instrumentos de participación y corresponsabilidad.....	43
1.7.6. Modernización.....	44
1.7.7. Estructuras financieras.....	46
1.8. Elementos de soporte.....	49
1.8.1. Sistemas documentales y de información.....	49
1.8.2. Educación e investigación.....	51
1.9. Cultura del agua.....	53
2. ANÁLISIS DE LOS ENTES DE CUENCA.....	53
2.1. Introducción.....	53
2.2. Diagnóstico del Organismo de Cuencas de la Provincia de Mendoza.....	54
2.2.1. Grado de Desarrollo.....	55
2.2.2. Bases Legales e Institucionales.....	55
2.2.3. Motivación de la Creación de la Organización.....	57
2.2.4. Estructura organizacional.....	58
2.2.5. Características Operativas.....	59
2.2.6. Nivel de Participación de los Stakeholders.....	59
2.2.7. Instrumentos de Gestión de los Recursos Hídricos.....	60
2.2.8. Mecanismos y fuentes financieras.....	62

2.2.9. Inspecciones de Cauce y Asociaciones de Inspecciones de Cauce de la provincia de Mendoza.....	63
2.3. Diagnóstico del Organismo de Cuenca del río Negro.....	64
2.3.1. Grado de Desarrollo.....	65
2.3.2. Bases Legales e Institucionales.....	65
2.3.3. Motivación de la Creación de la Organización.....	67
2.3.4. Estructura organizacional.....	67
2.3.5. Características Operativas.....	68
2.3.6. Nivel de Participación de los Stakeholders.....	68
2.3.7. Instrumentos de Gestión de los Recursos Hídricos.....	69
2.4. Diagnóstico del Organismo de la Cuenca del río Bermejo (parte argentina)..	69
2.4.1. Grado de Desarrollo.....	69
2.4.2. Bases Legales e Institucionales.....	70
2.4.3. Motivación de la Creación de la Organización.....	71
2.4.4. Estructura organizacional.....	71
2.4.5. Características Operativas.....	72
2.4.6. Nivel de Participación de los Stakeholders.....	72
2.4.7. Instrumentos de Gestión de los Recursos Hídricos.....	73
2.4.8. Mecanismos y fuentes financieras.....	73
2.5. Diagnóstico sobre la Organización de la Cuenca del Río Pilcomayo (parte argentina).....	73
2.5.1. Grado de Desarrollo.....	74
2.5.2. Bases Legales e Institucionales.....	74
2.5.3. Motivación de la Creación de los Organismos.....	74
2.5.4. Estructura organizacional.....	75
2.5.5. Características Operativas.....	75
2.5.6. Nivel de Participación de los Stakeholders.....	75
2.5.7. Instrumentos de Gestión de los Recursos Hídricos.....	75
2.5.8. Mecanismos y fuentes financieras.....	76
2.6. Resumen.....	76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Localización de Argentina.....	05
Figura 1.2 – Distribución poblacional de Argentina.....	07
Figura 1.3 – Disponibilidades hídricas.....	16
Figura 1.4 – Cuencas Hídricas Superficiales de la República Argentina.....	17
Figura 1.5 – Distribución de los usos consuntivos del agua en Argentina.....	18
Figura 1.6 – Instituto Nacional del Agua – INA.....	52
Figura 2.1 – Provincia de Mendoza (Argentina).....	54
Figura 2.2 – Organigrama del DGI.....	59
Figura 2.3 – Embalses de los ríos Negro, Limay y Neuquén.....	65
Figura 2.4 – Esquema gráfico de la AIC.....	66
Figura 2.5 – Organigrama de la AIC.....	68
Figura 2.6 – Organigrama del ente de cuenca del Bermejo.....	72
Figura 2.7 - Organismo de Cuencas de la Provincia de Mendoza – Departamento General de Irrigación.....	76
Figura 2.8 - Organismo de Cuenca del Río Negro – Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquen y Negro.....	77
Figura 2.9 - Organismo de la Cuenca del Río Bermejo – Comisión Regional del Río Bermejo (parte Argentina).....	77
Figura 2.10 - Organismo de la Cuenca del Río Pilcomayo (parte argentina).....	78

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1 – Cambios socioeconómicos recientes.....	10
Recuadro 2 – Algunas cuestiones relativas al saneamiento.....	13
Recuadro 3 – Comentario sobre los programas de asistencia a la población.....	16

1. ANÁLISIS NACIONAL

1.1. Aspectos Generales

La República Argentina tiene un territorio de 2.780.092 km², incluyendo el sector continental y el territorio Nacional de la Tierra del Fuego, con 4.986 km de costas y su división política es constituida de 23 provincias y un Distrito Federal.

La población de 35.700.000 habitantes se reparte por su territorio con una densidad de 12,84 personas por quilómetro cuadrado, y su producto económico bruto anual corresponde a US\$281,06x10⁹, del cual resulta un ingreso por habitante de US\$7.872,00 por año. Este indicador, en conjunto con la esperanza de vida al nacer de unos 73,2 años, y con una tasa de alfabetismo de 96,3 %, produce un Índice de Desarrollo Humano - IDH de 0,884, el segundo más alto entre los países latinoamericanos, después de Chile.

Al oriente de la región central se encuentra La Pampa, uno de los rasgos dominantes del paisaje argentino. Sus inmensas llanuras, sólo accidentadas por los sistemas serranos de Tandil y de la Ventana, son una de las zonas más fértiles y productivas del mundo. En ellas se cultivan el trigo y otros cereales, y se cría ganado, importantes fuentes de ingreso por exportación.

Sobre el litoral fluvial de esta región se ha asentado una gran parte de la población nacional. En la región andina, donde se levanta el Aconcagua, la cumbre más alta del Hemisferio, hay valles templados y exuberantes, salares extensos y áridas mesetas.

Hacia el Noreste, junto a Bolivia y Paraguay, Argentina comparte la región subtropical del Chaco, de relieve muy plano. Al sur del río Colorado se encuentra la meseta de la Patagonia, muy seca y ventosa, que descende escalonadamente hasta el litoral atlántico, rico en petróleo. El mapa de la Figura 1.1, ilustra la localización geográfica del país.

Figura 1.1 – Localización de Argentina



Fuente: Editora Abril. São Paulo.2005.

1.2. Entorno Político-Administrativo

Se considera imprescindible, a efectos de una mejor comprensión de las condiciones en que se puede y debe dar una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en la República Argentina, presentar su régimen federal de gobierno, establecido por su Constitución Nacional, a partir de la cual se articula todo el andamiaje legal e institucional.

1.2.1. La Constitución Nacional

La Constitución Nacional de la República Argentina establece el sistema de Gobierno republicano, representativo y federal.

Según su artículo 121 ¹ “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Existen también poderes concurrentes cuyo ejercicio corresponde indistinta y simultáneamente a los órdenes federal y provincial que son los comprendidos en los artículos 125 y 75 inc. 18, ejercidos por los dos tipos de gobiernos, el federal y el de las provincias.

El artículo 124 (nuevo texto después de la reforma constitucional del año 1994) establece expresamente que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Se desprende del mismo que la jurisdicción (facultad de normatizar su aprovechamiento y conservación) también corresponde a las provincias. Sólo por excepción la Nación ejerce jurisdicción sobre la navegación (artículos 12, 26 y 75).

Según el citado artículo 121, los ríos interprovinciales son de jurisdicción provincial, debiendo aplicar el artículo 125 para los tratados que regulen su aprovechamiento o preservación.

El artículo 41 del mencionado texto atribuye a la Nación la jurisdicción “para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. No existe delegación expresa de las Provincias a la Nación del poder de policía en la materia.

1.2.2. Las Constituciones Provinciales

No todos los textos de las 23 provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contienen principios o conceptos referidos explícitamente al agua y a su relación con el medio ambiente.

El mayor número de referencias se relaciona con el reconocimiento del derecho de los habitantes de gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras (constituciones de las provincias de Buenos Aires, Formosa, Jujuy, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Las constituciones de las provincias de Buenos Aires, Río Negro y Santiago del Estero, así como la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mencionan, en distintas formas e instancias, la participación pública, sea bajo la forma de garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente (provincia de Buenos Aires), o en la elaboración del Plan Urbano y Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de entidades académicas, profesionales y comunitarias, o en su aprovechamiento general (Santiago del Estero, Río Negro).

¹ "Constitución de la Nación Argentina", Texto reformado. 1994.

El dominio sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio es reconocido a las provincias por el mencionado artículo 124 de la Constitución Nacional es enfatizado explícitamente en las constituciones de las provincias de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro.

Consecuentemente con lo anterior, las constituciones de las provincias de Catamarca, Río Negro y Santiago del Estero establecen la competencia de las Provincias para reglar el aprovechamiento de las aguas de los ríos interprovinciales que atraviesan su territorio (cuencas hídricas comunes) mediante tratados con las provincias vecinas.

El aprovechamiento racional de los recursos naturales y de los hídricos en particular está explícitamente reconocido en las constituciones de las provincias de Buenos Aires, Formosa, Jujuy y Río Negro.

Un principio reconocido en las Constituciones de las provincias de Catamarca, Chubut, Mendoza y Santiago del Estero es el de la inherencia del derecho de uso del agua del dominio público de la provincia a los predios.

Algunos textos constitucionales, además de fijar los principios generales orientadores de la legislación de su jurisdicción, contienen disposiciones casuísticas que podrían haber sido objeto de legislación de inferior jerarquía, lo cual rigidiza el andamiaje jurídico de dicha jurisdicción al hacer más dificultosa la revisión y eventual modificación de alguna de sus partes.

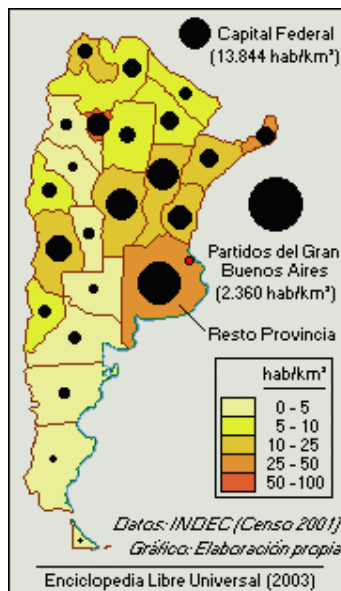
Sólo como un ejemplo de lo anterior, y particularmente relacionada con el tema de este informe, se puede mencionar la constitución de la provincia de Salta cuando establece que “El uso de las aguas del dominio público destinadas a las necesidades de consumo de la población es un derecho de ésta y no puede ser objeto de concesiones a favor de personas privadas”.

1.3. Entorno socioeconómico

1.3.1. Dinámica poblacional

La población de la República Argentina censada en 2001 ascendía a 36.260.130 habitantes (el 0,59% de la población mundial), siendo la densidad media de población en el conjunto de la República de 13,03 hab/km² (sin considerar la superficie reclamada de la Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur). La estimación para 2005 indica 38,5 millones. El mapa de la Figura 1.2, ilustra la distribución poblacional del país.

Figura 1.2 – Distribución poblacional de Argentina



Esta población se encuentra sin embargo desigualmente repartida por el país, concentrándose en la zona del Area Metropolitana Buenos Aires (Buenos Aires y Gran Buenos Aires) más del 30% de las almas argentinas, cerca de 11,5 millones.

A la zaga le siguen el resto de la Provincia de Buenos Aires con algo más de 5 millones de habitantes, y las provincias vecinas (al norte) de Córdoba y Santa Fe con poblaciones en torno a los 3 millones. En total, el 62% de la población vive en tres provincias con una superficie que no alcanza el 22% del total de la República.

1.3.2. Economía y desarrollo social

Desde la época de la colonia hasta las primeras décadas del siglo XX, la economía argentina fue basada en un modelo agroexportador que poco a poco fue dando lugar a la producción de algunas manufacturas que dejaron de venir de Europa, hasta llegar a la creación de industrias que impulsarían el crecimiento de su producto bruto como no se veía en ningún país de Sudamérica.

En Argentina, uno de los sectores importantes de la economía es la agricultura. No sólo satisface la demanda interna sino que además sus productos de exportación constituyen el 25% del valor total de las exportaciones.

La carne argentina, reconocida en el mundo entero por su calidad y sabor, constituye el 10% de las exportaciones, sin contar sus numerosos derivados. La pesca representa para la economía argentina una fuente de ingresos importante y con perspectivas favorables de crecimiento.

Como se mencionó, en la primera mitad del siglo XX se consolidó la industria nacional que había comenzado en forma incipiente en la época de las colonias hispánicas. Después de atravesar severos períodos de crisis, hoy se enfrenta a la renovación y tecnologización para ser competitiva.

Argentina también es rica en reservas mineras e importantes recursos energéticos. Sin embargo, la explotación masiva es todavía una meta que no se ha podido alcanzar. Los transportes y la comunicaciones han comenzado a cobrar suma importancia en la economía argentina. En 1990 representó un 5% de Producto Bruto Interno.

Equilibrar la balanza comercial y lograr que las exportaciones superen a las importaciones es un objetivo del país que busca un lugar en el mercado internacional. Mantener la calidad de los productos y abaratar costos es también una meta permanente.

En principios del siglo pasado, la economía argentina era basada en la exportación de productos del campo. La importancia del volumen negociable era tal que el país estaba entre los diez primeros del mundo.

En la fase final de la Primera Guerra Mundial, la economía argentina entró en retroceso. Empero, en 1917 hubo una lenta recuperación con la inversión manufacturera, la minería y la construcción.

Los años veinte marcarían la entrada de Argentina en el ciclo de la industria, con la tecnologización del campo basados en un modelo económico liberal sustentado por sectores agroganaderos. Pero la crisis de 1929 debilitó notablemente la economía nacional.

En la década del treinta y en los cuarenta, el crecimiento industrial fue consolidándose y la sustitución de importaciones permitiría el necesario ahorro de divisas. En la década del 50, hubo inflación, recesión y creció el endeudamiento externo.

A su vez los agroexportadores ya no encontraban plazas donde ubicar sus productos. Los industriales veían disminuir la demanda interna y sus costos aumentaban por el alza de los insumos importados.

Los últimos intentos en 1976, el gobierno militar atacó la inflación con la apertura de la economía y el libre comercio, lo que disminuyó la capacidad productiva y el bienestar general también disminuyó, hasta llegar los años 80.

En 1995, se logró revertir el déficit obtenido el año anterior de US\$5,8 mil millones de dólares para US\$1,071 mil millones. La mitad del comercio exterior se realiza con Estados Unidos, Brasil, y países de la Europa.

El 1º de enero de 1995 comenzó a funcionar el Mercosur, una zona de libre comercio entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En esta región conviven 200 millones de personas y la producción interna es de 800.000 millones de dólares y las dificultades naturales de un bloque económico que es joven deberán, poco a poco ser vencidas.

1.3.3. Índices de desarrollo humano

Si bien la población de la República Argentina era en la década de los '90 (bajo la vigencia de la convertibilidad de su peso con el dólar estadounidense) la de mayor ingreso promedio por año dentro de América del Sur (en el período 1994 / 98 la economía argentina creció un 23 %), con US\$ 8.970 anuales por habitante, existían profundas desigualdades en el reparto de los ingresos.

Antes de dicha década, la Argentina ya venía acentuando las diferencias en su distribución de ingresos por habitante. Así, en el año 1974 el 28,2 % del ingreso correspondía al 10 % más rico de la población mientras que en el año 1999 ese segmento concentraba 36,1 % del ingreso, en tanto que el 10 % de la población más pobre sólo accedía al 1,5 % del ingreso.

El ingreso del 10 % más rico pasó de ser 12,2 veces superior al del 10 % más pobre en el año 1974 a 24,1 veces superior en el año 1999 (en el lapso de 25 años) . Recién en los últimos años se ha logrado estabilizar el deterioro y comenzar a revertir esta tendencia.

La pirámide social se ha aplastado sensiblemente. El desempleo ha influido notablemente en este proceso; éste no sólo significa la pérdida de una fuente de ingresos para el ciudadano, sino que con ello se le dificulta la cobertura de la atención de la salud del grupo familiar, se lo excluye del sistema de previsión, se le anula prácticamente sus posibilidades de crédito, se incrementa su inseguridad y debilita su sentido de pertenencia social.

En cuanto a las tarifas, en general en la República Argentina fueron, históricamente, apenas suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento de los sistemas de agua. En el sector agua y saneamiento las tarifas por los servicios prestados por los organismos públicos no estuvieron basadas en el consumo, siguiendo el criterio impuesto por la histórica empresa Obras Sanitarias de la Nación.

Ese sistema subsidiaba a los sectores de menores recursos pero no estimuló el uso racional del agua. La baja eficiencia operativa, escasa recaudación y alta morosidad llevaron a la descapitalización, obsolescencia y precariedad de servicio en muchos servicios públicos.

Con la transferencia al sector privado las tarifas se ajustaron a los costos reales de los servicios prestados y al aparecer la figura del corte de suministro por falta de pago mejoró la cobrabilidad y disminuyó la morosidad.

En la mayoría de las empresas privadas las tarifas reflejan los costos operativos, de mantenimiento y de expansión de los servicios, la depreciación y amortización de las instalaciones y un beneficio para el capital invertido. Ampliaciones de redes se han encarado con cargo a sus beneficiarios por sistemas de obras por cuentas de terceros (OPCT).

En el sector riego, tradicionalmente se abonaron los costos del servicio de captación y distribución de agua en la forma de un “canon”, expresado en una suma anual por hectárea.

En el marco de esta estructura tarifaria, la situación de desenvolvimiento del sector presentó también serias deficiencias (baja eficiencia operativa, bajo valor del canon, establecido con criterios políticos, escasa recaudación y alta morosidad, descapitalización, obsolescencia y precariedad de servicios), con el agravante de la crisis estructural de la agricultura bajo riego señalada en 1.3.6. El Recuadro 1, presenta comentarios relativos a cambios importantes sobre la socioeconomía argentina.

Recuadro 1 – Cambios socioeconómicos recientes

Se han producido en la República Argentina durante los últimos años, dos procesos convergentes sobre sus habitantes. El empobrecimiento de amplias franjas de la población y los intentos de adecuación de las tarifas de servicios a los costos reales de prestación. Ello ha derivado en crecientes tensiones sociales. Ha habido en algunas jurisdicciones provinciales iniciativas de declarar al agua para consumo humano de subsistencia como un derecho del cual ningún habitante puede ser privado. El sector público (Estado Nacional, Provinciales) no ha intervenido, aún, en forma efectiva para llenar el espacio abierto entre las legítimas necesidades de recaudación de los entes privados para la prestación de un servicio eficiente y de adecuada calidad con las posibilidades de pago de los sectores más carenciados de la sociedad.

1.3.4. Cuestiones de Género

Es opinión generalizada que en la República Argentina no se practicaría ninguna discriminación social, cultural o laboral significativa contra la mujer. Por el contrario, y dada la fuerte asociación del aprendizaje de los hábitos saludables en la alimentación e higiene con el ámbito escolar y el hogar, se considera mayoritariamente a la mujer - madre y maestra - pieza clave en esta cuestión.

En otros casos, como consecuencia de la miseria, estrechez económica y cuestiones culturales, la mujer debe asumir total o parcialmente la provisión del sustento familiar pudiendo no existir esa figura de la maestra.

1.3.5. Acceso al agua

Los datos de utilización del agua en la República Argentina (Op. cit. 13) indican que de los 34.000 Hm³ de agua utilizados en promedio durante el período 1993 - 1997, un 70 % fue destinado a irrigación, un 13 % a abastecimiento de poblaciones, un 9 % a bebida de ganado y un 7 % a usos industriales, aproximadamente.

La República Argentina ha adherido a los objetivos de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en el año 2000 y el Foro de La Haya del mismo año en los que se resolvió encarar los esfuerzos para disminuir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso a la provisión de agua potable y saneamiento para el año 2015. Asimismo, se fijó el objetivo de llegar con dichos servicios a la totalidad de la población mundial en el año 2025.

A fines de 1998 el 84,7 % de la población urbana (localidades de más de 2.000 habitantes) de todo el país (27.345.909 habitantes) estaba abastecida por sistemas de agua potable por red y aproximadamente la mitad de esa población disponía de servicios de evacuación de excretas por red.

Existe una marcada disparidad en los niveles de cobertura de agua potable y saneamiento entre provincias y entre las áreas urbanas y rurales de éstas. El nivel de cobertura de agua potable por red pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 13 Provincias supera el 90% de la población urbana.

La cobertura media nacional de servicios cloacales urbanos por red es del 54 %, variando entre un máximo del 100 % en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un mínimo del 20,55 % en la Provincia de Misiones.

Estas últimas cifras se han alcanzado con las fuertes inversiones en redes cloacales realizadas, principalmente en las provincias de Jujuy y Salta, debido a la epidemia de cólera del año 1991. En el ámbito rural, el 30 % de la población dispone de agua potable por red, el 1 % evacua sus excretas a red colectora domiciliaria y el 48 % dispone de sistemas individuales de descarga de efluentes (cámara séptica y pozo absorbente).

En cuanto a la calidad del agua para uso doméstico, el estudio citado expresa que más del 90 % de los abastecimientos cumplen con los estándares nacionales vigentes, en tanto que la continuidad de la prestación de sus servicios es razonablemente buena en el ámbito nacional, alcanzando al 100 % en las áreas urbanas.

El promedio nacional de producción de agua por habitante servido es de 380 lts / hab / día, con un rango amplio de variación entre las distintas provincias que oscila entre un máximo de 654 lts / hab / día (San Juan) y un mínimo de 168 lts / hab / día (La Pampa).

Sin embargo, de estos volúmenes es necesario considerar que un 40 % se pierde en las redes y en las conexiones clandestinas, restando posibilidades de acceso a agua potable a una mayor cantidad de población y ocasionando pérdidas en los ingresos por el volumen de agua producido pero no facturado.

La aún escasa implementación de sistemas de macromedición de caudales dificulta el conocimiento del valor real de las pérdidas. Una estimación de consumos medios reales se ha realizado sobre la base de resultados de sistemas que operan con micromedición y arroja valores del orden de los 180 lts / hab / día.

Sólo el 10 % del volumen total de los efluentes domésticos recolectados por sistemas de desagües cloacales son tratados por un sistema de depuración. Las ciudades capitales de Mendoza, Córdoba, Tucumán, Neuquén, Jujuy, Salta y San Juan, entre otras de menor magnitud, depuran gran parte de los líquidos cloacales recolectados.

Grandes ciudades como Rosario y La Plata vuelcan sus efluentes cloacales sin tratamiento, en tanto que sólo un volumen mínimo de los líquidos cloacales recolectados del Área Metropolitana Buenos Aires es sometido a depuración (en la plantas Sudoeste y San Fernando).

Así, el volumen mayoritario de los líquidos cloacales recolectados en la mayor aglomeración urbana del país es volcado sin tratamiento en el río de La Plata, en las cercanías de la localidad de Berazategui, aguas arriba de la captación de agua cruda de la Ciudad de La Plata, ocasionando fuertes preocupaciones ambientales que han derivado en presentaciones efectuadas ante la justicia.

Este tipo de problemas ha promovido el desarrollo de proyectos de inversión para mitigación de los efectos ambientales nocivos de la contaminación de las aguas por efluentes cloacales, tales como la construcción de emisarios submarinos para evacuar efluentes descargados en la mencionada ciudad de Berazategui y de la ciudad de Mar del Plata.

Otro aspecto a considerar al analizar el acceso de la población a los servicios de agua potable y saneamiento es la profunda transformación que se dio en las últimas tres décadas en cuanto a las entidades prestadoras de tales servicios.

Hasta 1980 la prestación mayoritaria de éstos la realizaba la empresa Obras Sanitarias de la Nación a través de una sede central en la ciudad de Buenos Aires y Gerencias Regionales en el interior del país y reparticiones provinciales ad hoc.

Como consecuencia de la provincialización de los servicios ocurrida en ese año, las Provincias debieron compatibilizar sus propias gestiones con los servicios que les fueron transferidos de la empresa nacional, generándose no pocos problemas de recursos humanos, administrativos, técnicos y de gestión económico - financiera, que generaron

fuertes heterogeneidades en la prestación realizada entre distintas jurisdicciones provinciales.

Se agudizaron así los problemas estructurales de bajos niveles de cobertura, obsolescencia de sistemas, baja cobrabilidad de los servicios, necesidad de fuertes inversiones para rehabilitarlos, mejorarlos y ampliarlos que ya padecía el sector.

A través del Consejo Federal de Agua y Saneamiento (COFAPYS), de carácter federal, y posteriormente, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (de carácter nacional, dependiente de la Subsecretaría de Recursos Hídricos) se encaró la gestión de créditos internacionales (con el BID y el BIRF) para expansión y mejoramiento de los servicios.

Finalmente, a partir de 1993 se generó un amplio proceso de concesiones y privatizaciones de los servicios, que determinó, a su vez, la creación de organismos de regulación y control.

La participación privada en la operación de los servicios de agua potable y saneamiento ha comenzado a lograr mejoras en los problemas del sector antes mencionados, habiéndose priorizado las acciones de preparación y puesta en marcha de programas de inspección, rehabilitación y mantenimiento, regulación de presiones, reducción de pérdidas físicas e implantación de procesos de control.

Las áreas comerciales reflejan mejoras en los sistemas de facturación y recaudación, actualización de catastros de clientes, reclasificación e incorporación de nuevos clientes, sistematización y descentralización de la información y una mejor atención a las demandas y reclamos de los clientes. Ello, a pesar de no haber significado grandes inversiones ni la incorporación de novísimas tecnologías, ha sido presentado como un costo que se ha visto reflejado las tarifas.

En algunos casos (provincia de Tucumán) el aumento tarifario resultó desproporcionado con relación a la capacidad de pago de la población originándose tensiones sociales.

En la provincia de Río Negro, se está evaluando actualmente un esquema de subsidio tarifario para los usuarios del servicio de agua potable y cloacas con ingresos más bajos que se financiará con un fondo especial que incluirá un aporte adicional de los usuarios que podrá llegar al 15 % de la tarifa regular.

Según la iniciativa, serán beneficiarios de los subsidios quienes posean planes sociales, los desempleados o subocupados sin ingresos regulares, los considerados con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o bien que, contando el grupo familiar ingresos regulares, no superen la línea de pobreza.

También comprenderá a jubilados y pensionados que perciban los montos mínimos, no cuenten con otro ingreso y sobre el consumo de un único inmueble que represente vivienda única.

Sería de un 50 % de la tarifa social para aquellos usuarios que posean algún tipo de ingreso que implique en el ámbito familiar no superar la línea de pobreza actual, y un 100 % de la tarifa total para aquellos usuarios que se encuentren en situación de indigencia.

A la fecha, un 70 % de la población del país (urbana y rural) está servida (agua y/o saneamiento) por entes privados (sociedades anónimas, o entes sin fines de lucro tales como cooperativas o agrupaciones vecinales), en tanto que el 30% restante lo es a través de organismos públicos: provinciales o municipales.

Las empresas privadas concesionarias, que representan sólo un 3 % del número de prestadores (superior a los 1.500) proveen servicios al 60 % de la población urbana del país. A su vez, existe una fuerte concentración de inversores, ya que las principales concesiones fueron obtenidas por los mismos grupos económicos.

En todos los casos las funciones de regulación y control son ejercidas por los Estados concedentes en el nivel jurisdiccional que corresponda (nacional - únicamente en el caso de la concesión de los servicios de agua y saneamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 17 partidos del Gran Buenos Aires – y provincial o municipal, según corresponda).

Estos Entes han conformado, recientemente, una Asociación Federal (AFERAS) a efectos de intercambiar experiencias e informaciones. El Recuadro 2, presenta algunas importantes cuestiones del sector de saneamiento en el País.

Recuadro 2 – Algunas cuestiones relativas al saneamiento

- *Las enfermedades de origen hídrico (diarreas, las hepatitis, el ya mencionado cólera, las gastrointestinales agudas, la paratifoidea, la fiebre tifoidea y las parasitosis intestinales, así como las enfermedades hídricas asociadas con la presencia de altas concentraciones de sustancias dañinas o tóxicas naturales del subsuelo como el HACRE (hidroarsenicismo crónico regional endémico) o provenientes de los efluentes de la actividad industrial, minera y agrícola constituyen un grave problema para la salud de la población de la República Argentina.*
- *Aproximadamente 6 millones de habitantes carecen de sistemas adecuados de abastecimiento de agua segura (potable o no contaminada) y de evacuación de excretas estando, en general, estas carencias asociadas a un bajo nivel socioeconómico de la población, constituyéndola en “población en riesgo sanitario”.*
- *Mientras las áreas urbano marginales presentan dificultades vinculadas con la expansión de los servicios de agua potable y recolección y disposición de los efluentes, las áreas rurales requieren de la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la desinfección de las aguas, así como de mayor educación sanitaria.*
- *Pese a las mejoras producidas en la calidad de los servicios subsisten cuestionamientos a las grandes empresas prestadoras en amplios sectores de la población. Los desajustes entre la tarifa de los servicios y la capacidad de pago de la población (necesidad de que los Estados Provinciales o Nacional puedan contribuir a la capacidad de gestión del prestador privado con el objetivo de brindar servicios de adecuada calidad y cobertura a precios accesibles a la de los sectores más desprotegidos de la población), las demoras producidas en los planes de inversión de dichas empresas, especialmente en las áreas con población de menores recursos económicos, en detrimento de la equidad para el acceso al servicio, los problemas detectados en la creación y funcionamiento de los Entes Reguladores y de Control, y - en última instancia - una profunda desconfianza sobre la transparencia y corrección de las concesiones otorgadas, son las causas más frecuentes de dicho descontento.*

En materia de agua para la agricultura bajo riego, 125 sistemas han tenido un consumo medio de 24.000 Hm³ anuales en el lapso 1993 / 97, de los cuales un 25 % ha sido de agua subterránea para regar una superficie total de un millón y medio de hectáreas.

De dicha superficie el 68 % (1.100.000 has.) se encuentra en la región árido - semiárida y el resto en las regiones húmedas del centro - litoral del país, siendo destinadas a la producción tradicional de dichas áreas de secano con riego complementario, o al cultivo de arroz con riego por inundación.

Entre los principales problemas del sector de riego identificados en un reciente estudio realizado por el Banco Mundial ² figura el combate a la salinización de los suelos, íntimamente ligado a mal drenaje y a una baja eficiencia de aplicación del agua de riego (actualmente inferior al 40 %).

² Argentina. Gestión de los Recursos Hídricos. Elementos de Política para su Desarrollo Sustentable en el Siglo XXI. BANCO MUNDIAL. 2000.

500.000 hectáreas (aproximadamente un tercio del total) presentan problemas de drenaje y/o salinidad. En los últimos años se ha venido registrando una crisis del sector, por la escasa rentabilidad de la producción y el atraso tecnológico, especialmente en lo relativo a los pequeños productores, que quedaron rezagados en la reconversión de su producción hacia las especies de frutas y hortalizas de mejor aceptación en los grandes centros de consumo del exterior.

La transferencia de la mayoría de los distritos de riego público a las provincias (800.000 hectáreas), iniciada en la década del '90, dio inicio a un proceso de descentralización de la operación y mantenimiento de los sistemas hacia las organizaciones de usuarios con el control de la autoridad del agua.

Nuevamente aquí quedaron en desventaja los productores pequeños de escasos recursos económicos y culturales, que presentaron más dificultades no sólo para la adaptación a nuevas tecnologías y modalidades de producción y comercialización sino para su desempeño eficaz en entidades que afrontaran la operación y el mantenimiento de su infraestructura, la administración, la percepción del canon, entre otros.

1.3.6. Marginalidad

En el año 1998, aproximadamente 10 millones de argentinos (29 % de la población) vivían por debajo del umbral de pobreza, de los cuales más de 2,5 millones (6,9 % de la población total) estaban por debajo de la línea de indigencia.

La situación social de la República Argentina actual ha empeorado ostensiblemente: un 50 % de su población se halla por debajo de la línea de pobreza y un 17,7 % con necesidades básicas insatisfechas. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)³ tienen Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto (habitación).
- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, excluidas la casa, departamento o rancho).
- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro del grupo ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

De los datos del Censo efectuado en el año 2001 se obtiene que los mayores casos de NBI se dan en las provincias de Formosa (33,6 %), Chaco (33 %) y Salta (31,6 %) en tanto que los menores se dan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (7,8 %), La Pampa (10,3 % y Santa Cruz (10,4 %).

El INDEC ha registrado, asimismo, las NBI de 24 partidos del Gran Buenos Aires (aproximadamente 9 millones de habitantes) con un 17,8 % en contraste con el índice correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el de 12,7 % correspondiente al resto de dicha provincia.

Se trata de una marginalidad urbana, como la que se manifiesta en los barrios periféricos de otros grandes centros poblados como Rosario o Córdoba, de características

³ "La pobreza en la Argentina" (Serie Estudios INDEC. N° 1, Buenos Aires, 1984).

marcadamente diferentes a la rural, asociada a pequeñas localidades, caseríos dispersos en extensas áreas despobladas y alejadas de ciudades o a pequeñas comunidades aborígenes.

El desarrollo vigoroso económico que tuvo lugar en los primeros años de la década de los '90 (crecimiento promedio del PNB del 7,7 %) no guardó correlato con un desarrollo social. La crisis iniciada en el año 1995 (crecimiento nulo en los inicios y negativo a fines de la década) tuvo por una de sus mayores consecuencias una creciente destrucción de puestos de trabajo generando exclusión social y marginalidad que recién en el año 2003 comenzó a revertirse.

Las condiciones precarias de subsistencia (desocupación, vivienda indigna en ambientes de fuerte contaminación de aire, agua y suelo, deficiente alimentación, educación y mínimos cuidados de la salud, carencia de agua potable y saneamiento, tarifas de servicios impagables, entre otros.) configuraron un nítido panorama de marginación de una importante franja de la sociedad urbana o suburbana.

El debilitamiento de las instituciones y de la credibilidad del sistema político en general que hizo eclosión con la crisis de fines del año 2001 agudizó la situación de dicha población, que, inclusive, encontró formas de identificación y de expresión en la protesta urbana (piquetes), entre otros. y generó ambientes propicios para la inseguridad callejera de personas y bienes.

La marginalidad rural, si bien estuvo potenciada en la última década, está asociada a carencias estructurales de la extensa geografía nacional (las provincias de Formosa, Chaco y Salta con los máximos índices de NBI ya mencionadas, por ejemplo), se relaciona más con la desnutrición y la ingesta de aguas contaminadas y no produce, salvo excepciones, expresiones de violencia callejera. Sin embargo constituye una silenciosa amenaza al futuro de una importante fracción de la población del país.

Distintos programas en distintas áreas del gobierno nacional se han implementado para acudir en ayuda de las poblaciones más carenciadas:

- el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste con Necesidades Básicas Insatisfechas (PROSOFA), entre cuyos objetivos estaba la ampliación y/o rehabilitación de sistemas de provisión de agua potable y saneamiento;
- el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) destinado, entre otros objetivos, al mejoramiento de letrinas y baños mínimos en pequeñas localidades semiurbanas y rurales o barrios carenciados de centros poblados de más de 30.000 habitantes;
- el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento (PROPASA) implementado por la Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente de la Nación.

Los dos primeros tuvieron como área de aplicación (exclusiva el primero y preponderante el segundo) las regiones NEA (Noreste Argentino) y NOA (Noroeste Argentino) del país, en las que se encuentran las poblaciones de mayor índice de NBI. El último programa tuvo cobertura nacional.

A partir de la crisis del año 2001, con un importante esfuerzo del presupuesto nacional se pusieron en marcha planes “Jefes y Jefas de Hogar” para atender, principalmente, a la población desocupada (sin trabajo formal ni informal).

Las experiencias recogidas hasta el presente indican que el mejor resultado de los proyectos de asistencia a comunidades marginales se ha obtenido cuando se detectó una sentida necesidad y una disposición a la organización comunitaria por parte de las mismas.⁴

⁴ "Remoción de barreras en el Chaco húmedo y el Chaco seco. Factores ambientales y socioeconómicos limitantes para la incorporación de prácticas de desarrollo sustentable". Ramón Vargas (coordinador). Programa Estratégico de Acción para el Desarrollo Sustentable de la Cuenca Binacional del Río Bermejo. Comisión Binacional del Río Bermejo. 2000

Se debe acompañar los programas con campañas de educación a las poblaciones y capacitación a sus líderes naturales y se deben salvar - en ocasiones - barreras culturales y hasta lingüísticas, situaciones climáticas extremas, intransitabilidad o inexistencia de caminos, conflictos interétnicos, liderazgos locales, entre otros. por lo que en tales programas los extensionistas deben tener adecuada formación y vocación. El Recuadro 3, presenta un comentario que cuestiona la eficacia de los programas de asistencia a la población.

Recuadro 3 – Comentario sobre los programas de asistencia a la población

- *Existen dudas y cuestionamientos sobre la eficacia de los programas de asistencia a la población más vulnerable. En términos generales, preocupa que pese a las fuertes inversiones realizadas por el Estado, no se obtengan los resultados de desarrollo de comunidades o rural esperados, en forma sustentable en el tiempo, sea por falta del compromiso de las comunidades involucradas en asumir la continuidad de las prácticas aprendidas una vez cesado el acompañamiento estatal o porque puedan ser utilizados los mismos con fines de clientelismo político.*

1.4. El agua en Argentina

La cuenca del río de la Plata es la más importante del país y está formada por las subcuencas del Paraná, del Paraguay y del Uruguay. En los andes patagónicos hay una bella región lacustre, de gran atractivo turístico, que está rodeada de espesos bosques constituidos en parques nacionales.

Aunque casi todo el país está dentro de la Zona Templada del Hemisferio Sur, hay gran variedad de climas. Las zonas norte y noreste son cálidas y húmedas. En los Andes la temperatura varía con la altura.

El litoral central es caluroso en verano y durante el invierno la temperatura rara vez baja a 0° C. La Tierra del Fuego, compartida con Chile, es una región fría que experimenta lluvias y nevadas frecuentes.

Cerca de dos terceras partes del territorio del país están en el semiárido, pero la oferta hídrica total, del orden de 27.000,00 m³/seg demuestra que se trata de un país rico en agua, pues cada argentino dispone de más de 23.000 m³/año.

Esa gran disponibilidad ocurre, sin embargo, en razón de los generosos flujos de la cuenca del Plata que concentra cerca del 84% del total.

El conjunto de los caudales anteriormente mencionados se comporta con una variabilidad, tal como ilustran los datos de la tabla de la Figura 1.3.

Figura 1.3 – Disponibilidades hídricas

Disponibilidad	m³/seg	10³ m³/km² ano	m³/hab. ano
Máxima	61.075,03	683,32	52.026,88
Media	27.000,00	302,08	23.000,00
Mínima	6.576,24	73,56	5.601,98

Fuente: <http://earthtrends.wri.org>

Conforme se percibe de los datos de la mencionada Figura 1.3, aún considerando los caudales mínimos, Argentina es un país rico en agua, con más del doble del límite de advertencia establecido por las Naciones Unidas en términos de disponibilidad de agua en las diversas regiones del planeta.

1.4.1. Aguas superficiales

“El acceso garantizado y suficiente al agua dulce segura, es un requisito fundamental para la supervivencia, bienestar y desarrollo económico de toda la humanidad.”⁵. La República Argentina tiene una oferta de recursos hídricos que se puede expresar como un caudal medio de 22.000 m³/seg., de buena calidad, en términos globales. Aunque esta cifra puede aparecer como cuantitativamente generosa, es necesario puntualizar que la misma tiene una distribución espacial muy desbalanceada.

El 85% del agua superficial del país corresponde a los territorios argentinos de la cuenca del río de la Plata - más de un tercio de la superficie continental del país (2.791.810 km²), con sus ríos Bermejo, Paraguay, Uruguay y Paraná, entre sus cursos de agua principales, y con la mayor concentración de su población y actividad productiva.

En el otro extremo se sitúan las provincias áridas y semiáridas, con cuencas endorreicas de escasa pluviosidad. Estas cuencas disponen de menos del 1% del total del agua superficial (220 m³/seg.). El mapa de la Figura 1.4 muestra las cuencas hidrográficas del país.

Figura 1.4 – Cuencas Hídricas Superficiales de la República Argentina



Algunas de estas provincias, tales como Tucumán, Córdoba, San Luis, ya presentan valores per cápita inferiores a 1.000 m³/ habitante / año, que constituye el umbral de penuria

⁵ mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en ocasión del Día Mundial del Agua (22 de marzo de 1999).

(stress) adoptado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶. Importante es destacar la existencia de importantes masas de agua dulce en los glaciares de la Patagonia austral, vital reserva de este recurso en el futuro.

1.4.2. Aguas subterráneas

En cuanto al agua subterránea, recientes estudios consignan que el 30% del agua utilizada en el ámbito nacional corresponde a ese tipo de fuente⁷. Han sido relevados importantes acuíferos utilizables en el país, con alto grado de conocimiento en algunos casos como en las provincias de San Juan y Mendoza en las que se depende fuertemente de los mismos.

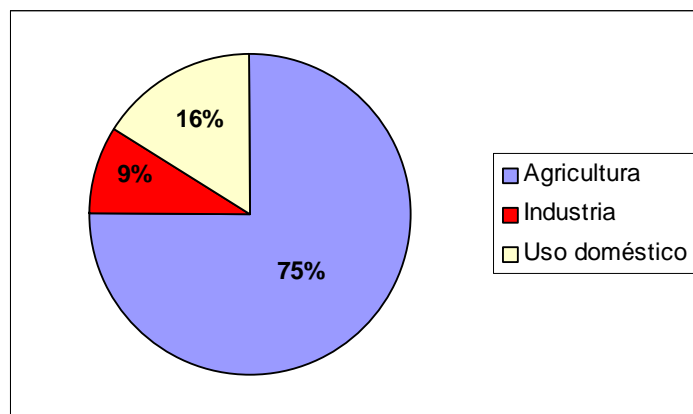
Recientemente la República Argentina, conjuntamente con las repúblicas de Brasil, Paraguay y Uruguay, ha encarado el Proyecto para la Protección Ambiental y Manejo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní, es una de las más importantes reservas de agua dulce del mundo, situada en formaciones geológicas que se encuentran a variadas profundidades en una importante extensión de la Cuenca del Plata.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2001 registra un total de 36.260.130 habitantes⁸, por lo que la oferta media anual de agua superficial por habitante se puede expresar como un caudal de 22.470 m³/ habitante / año, muy superior al umbral de stress hídrico antes citado.

1.5. Gestión de los recursos hídricos

El principal uso consuntivo del agua en Argentina es la agricultura y, en menor medida, se encuentran los usos domésticos y la industria. Los referidos usos consuntivos en Argentina se distribuyen de acuerdo con el gráfico de la Figura 1.5.

Figura 1.5 – Distribución de los usos consuntivos del agua en Argentina



Fuente: <http://earthtrends.wri.org>

1.5.1. Memoria institucional

En los años setenta fueron creados en Argentina varios comités de cuenca, que funcionaron bien durante veinte años, pero su acción se vió cohibida, más recientemente, por la falta de recursos, pues desde los primeros años de la década actual esos recursos han sido escasos. Esos organismos de cuenca se encuentran, en este momento, en fase de rehabilitación, por medidas adoptadas por el Gobierno Federal junto con los gobiernos provinciales.

⁶Fuente: Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación.

⁷“Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina”, Alberto T.J. Calcagno, et al. Enero de 2000.

⁸Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El organismo encargado de iniciar e impulsar los procedimientos administrativos que resultan pertinentes para un eficaz ejercicio de la actividad de policía en materia ambiental, particularmente, en lo que se refiere a contaminación del agua, aire y suelo y la preservación de especies animales y vegetales silvestres, es la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano-SRNAH, dependiente de la Presidencia de la Nación que existe desde el año 1991, y que fué modificada en Febrero pasado.

El Decreto n° 776/92, en su artículo 1°, asignó a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano el ejercicio del poder de policía en materia de contaminación hídrica, transfiriendo la totalidad de las atribuciones y facultades de la ex Empresa Obras Sanitarias de la Nación.

Recientemente, en Febrero de 1998, hubo un cambio institucional importante, por el cual, se transformó la antigua SRNAH en Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, que depende de la Presidencia de la República.

En su estructura, está la Sub-Secretaría de Recursos Hídricos, que cuenta con dos direcciones nacionales: la Dirección Nacional de Políticas Hídricas y la Dirección Nacional de Administración de Recursos Hídricos.

Los organismos de cuenca creados en los años setenta, están siendo revitalizados en este momento. Se puede destacar el organismo que se encarga de las cuencas de los ríos Sal y Dulce, que nacen en el límite de las provincias de Tucumán y Salto, pasando por Catamarca, Santiago del Estero y Córdoba.

Se destaca, también, la Autoridad Interjurisdiccional de las cuencas de los ríos Limay y Neuquen, en las provincias de Neuquen, Río Negro y Buenos Aires, donde se ubican varios equipamientos hidroeléctricos, lo que hace de estas cuencas las más provistas de recursos financieros.

Un otro organismo de cuenca es la Comisión del río Vermejo, de interés para Argentina y Bolivia, además de la Comisión de Pasaje, Juramento y Salado, en los estados de Tucumán, Salta, Catamarca, Santiago del Estero y Santa Fé, y del Comité Interjurisdiccional del río Colorado, en las provincias de Mendoza, Neuquen, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires. Este último organismo, depende de las provincias involucradas para fines de reparto de agua y para el aporte de recursos financieros cuando los trabajos a realizar lo exigen.

Es importante subrayar que, durante los veinte primeros años de su creación, estos organismos de cuenca funcionaron muy bien. Pero las modificaciones en el cuadro legal e institucional que se realizaron en el país a comienzos de los años noventa hicieron que los organismos perdiesen el financiamiento para su labor, pues fueron eliminadas, por el Gobierno Federal, todas las formas de subsidios y otros tipos de ayuda que formaban los fondos para el funcionamiento de los organismos.

También, se debe señalar que las atribuciones de estos organismos están hoy modificadas, pues las demandas actuales no son más las mismas que las de hace veintiocho años. Lo que se puede constatar, es el hecho de que dichos organismos están tomando fuerza día a día, lo que contribuye para el avance de la gestión en el país.

Finalmente, no se puede dejar de destacar el hecho de que Argentina toma parte en algunas cuencas compartidas con países vecinos. Esta participación contribuye fuertemente para la integración y para los intereses internacionales de los países del Mercosur. Se destacan, en este caso, el Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata, que ya existe desde hace unos treinta años. Hay otras comisiones, como la del río Vermejo, ya mencionada anteriormente, de interés para Argentina y Bolivia, y la del río Pylcomayo, de interés también, para Argentina y Paraguay.

En lo referente a la gestión de la oferta, como fue la norma en todo el mundo hasta hace pocas décadas, la República Argentina inició su gestión de sus recursos hídricos procurando articular los crecientes requerimientos de agua originados en su desarrollo con la habilitación de nuevas fuentes de abastecimiento. La oferta escogida fue el agua superficial.

Las grandes empresas nacionales Agua y Energía Eléctrica y Obras Sanitarias, ambas de la Nación, fueron en la primera mitad del siglo XX, claros exponentes de esa política.

Las crecientes dificultades técnicas y, especialmente, económicas en ampliar la capacidad de toma y conducción de agua de las fuentes existentes, en materia de agua para riego, así como las condiciones de mejoramiento de la capacidad existente impuestas por organismos internacionales de financiamiento determinaron la aparición de programas de mejoramiento de dicha capacidad en la Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación, como el PROSAP.

La escasez y el compromiso de los cuerpos de agua más fácilmente accesibles, especialmente en las regiones áridas (provincias de Cuyo) determinaron la iniciación de programas de estudio y explotación de aguas subterráneas (como los llevados a cabo por el Centro Regional de Agua Subterránea en Mendoza y San Juan) y su utilización conjunta con los escasos recursos superficiales.

1.5.2. Instrumentos para las reformas del Sector Agua

La Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, tuvo a su cargo, en la segunda mitad de la década de los '90, la ejecución del Programa Desarrollo Institucional Ambiental, que llevó a cabo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo fue lograr una más eficiente gestión ambiental en el país a partir del fortalecimiento legal e institucional del sistema nacional y provincial incluyendo, en forma indirecta el municipal.

Dicho organismo, decidió como consecuencia de la reforma constitucional - correspondiente al art. 41- encomendar al componente Legislación Ambiental la redacción de los proyectos de leyes relativos a los presupuestos mínimos. Ingresaron al Congreso de la Nación los proyectos referidos a:

- Evaluación de Impacto Ambiental previo a la Ejecución de Obras o Actividades;
- Residuos Sometidos a Control Especial;
- Protección del Aire;
- Conservación de Suelos, Prevención y Lucha contra la Desertificación;
- Protección de los Recursos Forestales Nativos;
- Prevención de Accidentes Graves que Pudieran Resultar de Actividades Industriales;

Se aprobó en la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto de Ley Nacional Ambiental, que incluye aspectos referidos a la protección del Recurso Hídrico. Dicho proyecto se encuentra actualmente en el Senado de la Nación para su aprobación final.

Una vez aprobadas dichas leyes por el Congreso de la Nación serán de aplicación en todas las jurisdicciones (las provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires) quienes, como se dijo, deberán dictar las normas propias para reglamentar la aplicación de ésta legislación ambiental básica.

Cabe acotar que en ambas cámaras del Congreso Nacional existieron varios proyectos referidos a aspectos hídricos, uno elaborado por el Dr. Bridge y otro por el Dr. Cano, entre

los más completos, fundamentalmente destinados a consagrar legalmente la gestión por cuencas, pero hasta hoy no han logrado transformarse en Ley.

Para vencer las desconfianzas y resistencias apuntadas, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación impulsó el mencionado trabajo de los Principios Rectores de Política Hídrica, trabajando conjuntamente con las jurisdicciones provinciales, provocando de esa forma un proceso “de abajo hacia arriba”, que garantice anticipadamente la elaboración y promulgación de una Ley de Aguas, con características marcadamente federales.

1.5.3. Importancia de los recursos hídricos en la Agenda Política

Como sostiene Axel Dourojeanni, es notorio que a pesar de la importancia de establecer un adecuado sistema de gestión del agua, no parezca ser un tema político prioritario en la agenda pública de la mayoría de los países latinoamericanos, situación de la que no escapa la República Argentina.

Precisamente para revertir la situación señalada y lograr poner en marcha este conjunto de reformas se necesita que el diseño y formulación de la política hídrica cuente no sólo con un fuerte apoyo gubernamental, sino además con una contribución activa y responsable por parte de los usuarios del recurso y con un gran consenso de la sociedad en su conjunto.

Se ha mencionado entre las recomendaciones de este texto, que en la República Argentina una primera acción podría ser la adopción de medidas disparadoras de una mayor consideración del tema en la agenda política y sus consecuentes efectos en las asignaciones presupuestarias a sus organismos de gestión y las posibilidades de renovación, capacitación, actualización y jerarquización de su personal.

1.5.4. Políticas públicas para la gestión de recursos hídricos

En términos generales, el régimen jurídico, como se ha visto en la Constitución Nacional y en el Código Civil, han consagrado el dominio público de las aguas y su titularidad por parte de los Estado Provinciales. Ello no es suficiente, se requiere por parte del Estado Nacional y de los Estados Provinciales la formulación de Políticas Públicas Hídricas modernas que posibiliten una gestión integral del recurso.

Actualmente existen en el país las denominadas “políticas implícitas”, que hacen hincapié en temas coyunturales para los casos de sequía y fundamentalmente para las inundaciones, acompañado por algunos esbozos de planes de obras públicas, para evitar o mitigar esas problemáticas.

Los informes de los especialistas insisten precisamente en la ausencia de una política hídrica explícita con objetivos claros y coherentes a corto, mediano y largo plazo. En la práctica sólo se implementan acciones coyunturales y cortoplacistas. El ya citado documento sobre los “Principios Rectores de los Recursos Hídricos” tiende a llenar este vacío y a sentar las bases para la política hídrica argentina del presente siglo.

Dicho trabajo ha sido elaborado en el criterio de que las reformas políticas necesarias para modernizar (a corto, mediano y largo plazo) la gestión de los recursos hídricos requieren de una planificación estratégica y consensuada que requiere planes directores, coordinar acciones entre instituciones y priorizar medidas no estructurales 'a través de buenas prácticas que optimicen la gestión hídrica.

Todo esto debe lograrse dentro de un marco de desarrollo sostenible y ello exige la presencia de una política moderna de aguas en un marco de estrategias y acciones que armonicen los objetivos sociales, económicos y ambientales.

Las recomendaciones de las más importantes conferencias mundiales sobre el tema han fijado los principios de política hídrica, así cabe destacarse: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina marzo 1977); la Conferencia

Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente: el Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI (Dublín, Irlanda enero 1992); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, junio 1992); la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (París, Francia marzo 1998); Primer Foro Mundial del Agua. Construcción de una visión Global (Marrakech, Marruecos 1997); Segundo Foro Mundial del Agua: Agua para el Siglo XXI, de la Visión a la Acción. (La Haya; Holanda marzo 2.000), Tercer Foro Mundial. Las Visiones alternativas del Agua (Kioto, Japón marzo 2003).

A nivel americano y bajo el auspicio de la OEA se celebraron los siguientes eventos: Primer Diálogo Interamericano (Miami 1993); Segundo Diálogo (Buenos Aires 1996); Tercer Diálogo (Panamá 1999) y el último y más importante en Foz de Iguazú en el año 2001.

Los acuerdos alcanzados en estas conferencias internacionales, sumados a las experiencias y avances locales, resultan suficientes para diseñar las bases de formulación de políticas de gestión del recurso hídrico y establecer básicamente que una política moderna debe proyectarse desde una triple perspectiva, a saber:

- Económica, a través del incremento de la eficiencia y de la productividad.
- Social, mediante la incorporación de criterios de equidad y participación ciudadana en la toma de decisiones para el mejoramiento de la calidad de vida.
- Ambiental, mediante la cual se espera detener y revertir el deterioro del ambiente y así permitir la sustentabilidad de los recursos naturales- y los ecosistemas.

La formulación de una nueva política de aguas debe hacer realidad una amplia participación social, facilitar el conocimiento científico de la realidad; actualizar criterios y métodos para analizar y dictaminar un presupuesto de gestión de aguas congruente con las prioridades provinciales; una revisión y seguimiento de la cuenta pública; una vigilancia y fiscalización eficiente y participativa del ejercicio público; debe exigir elaborar y promover cambios en la legislación vigente para el manejo integral del agua. El agua debe ser valorada como recurso estratégico para el desarrollo local y regional.

Se deben realizar modificaciones estructurales y cambios sustantivos para entender y operar las políticas públicas. Se debe coordinar la acción de instituciones vinculadas a la gestión del agua para reducir la fragmentación institucional; conjugar la gestión del agua en territorios delimitados por razones naturales con aquellos delimitados por razones político-administrativas; diseñar planes que faciliten avanzar hacia un desarrollo integral, equitativo y equilibrado; crear sistemas de gestión del agua por cuencas hidrográficas; mejorar la gestión conjunta de los sistemas de aguas subterráneas y aguas superficiales; recuperar cursos de agua, pagos, ríos contaminados o suelos salinizados; controlar el efecto de inundaciones y sequías, entre otros.

También vincular la gestión del agua con la gestión de otros recursos naturales y con la gestión ambiental, con los asentamientos humanos y las actividades humanas en general; realizar un análisis crítico de la administración actual del agua, un análisis de las inversiones en obras hidráulicas de captación y regulación, distribución, aprovechamiento y control de evacuación de aguas servidas y su reutilización; estudiar las consecuencias del manejo del agua en la cultura, educación y salud de la población; solucionar los problemas detectados en materia económica, social, ambiental, de salud, culturales y educación y por sobre todo revisar y fortalecer los aspectos legales e institucionales respectivamente.

Hoy resulta imperioso contar con una política hídrica que incorpore los principios fundamentales de la modernización y que atienda la preocupación por lo económico, lo social y el ambiente.

Dicha política debe sustentarse sobre la base de incentivar el uso eficiente del agua; debe ser dirigida hacia la utilización ambientalmente sustentable del recurso; con la debida seguridad jurídica e institucional en los derechos de uso del agua y. en la resolución de conflictos entre jurisdicciones administrativas y usuarios; y atender problemas de equidad social, que garanticen a la población el acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento y al control de externalidades negativas así como del efecto de fenómenos extremos.

La formulación de una política hídrica debe presentar un modelo institucional de gestión de recursos hídricos para aplicarlo tomando en consideración los aspectos de promoción de asociaciones de usuarios de sistemas hídricos (por canales, acuíferos, ríos, cuencas u otras áreas) otorgándoles mayores responsabilidades en la gestión, administración, operación y mantenimiento de los sistemas de distribución y evacuación. del agua; el fortalecimiento de las instituciones regionales administrativas del agua en su papel de regulador económico y responsables por la visión prospectiva de los recursos hídricos; mejorar el sistema de generación y análisis de información; apoyar a las organizaciones regionales ambientales y de salud en su rol de protectores de la calidad del agua; la creación por parte del Estado de organismos de cuenca y/o acuífero en aquellas zonas donde se presenten conflictos intersectoriales y/o interjurisdiccionales importantes; la redefinición del rol del gobierno en la gestión de los recursos hídricos, por ejemplo a través de la creación o fortalecimiento de entes o agencias de agua con funciones regulatorias y de política.

1.5.5. Gobernabilidad

Los desafíos que enfrenta nuestro país en la actualidad y con miras a la continuación del siglo XXI, tienen tres ejes principales:

- Eliminar la pobreza y el desempleo
- Aumentar la productividad
- Minimizar el impacto negativo de la actividad económica en el ambiente

La respuesta se encuadra en los términos del denominado "Desarrollo Sostenible", como entorno auspicioso para la ejecución de nuevas estrategias de crecimiento para las actuales y futuras generaciones.

Dicho desarrollo articula el crecimiento económico, la equidad social, el uso racional de los recursos naturales, en especial el agua, la participación ciudadana y la "gobernabilidad" de sector.

La gobernabilidad ha cobrado relevancia en las últimas dos décadas. No es momento de profundizar si el origen de la crisis actual de gobernabilidad se encuentra en los cambios de paradigmas y de modelo socioeconómico o en el olvido desprecio por la ética u otras causas. Sabemos y nos consta que la "ingobernabilidad" (o gobernabilidad deficiente) actualmente existe y que debe abordarse acciones tendientes a su solución.

Existen dificultades para definir la gobernabilidad, puesto que la problemática de este tema es vasta y compleja. No es suficiente un concepto lineal, ya que depende del punto de vista con que se lo enfoque.

En un sentido amplio puede afirmarse que la gobernabilidad transita el ámbito político bien entendido (no el de la política partidaria). Implica el perfeccionamiento del sistema democrático en busca de un espacio para las interrelaciones sociales, mediante la elevación de la eficacia decisional y el mejoramiento del aparato estatal frente a la sociedad civil.

En este sentido el concepto se relaciona directamente con la capacidad institucional (formal y no formal) para dar respuesta a los grandes temas y a los problemas comunes que aquejan a la sociedad.

Hoy se ha demostrado la estrecha vinculación existente entre una mejor gobernabilidad y la optimización de los resultados en términos de desarrollo sostenible. Por tal razón la gobernabilidad resulta relevante a todos los niveles, para el Gobierno, para las fuerzas del mercado, para el sector privado y para la ciudadanía en general. De este contexto general, no escapa, como es lógico, la problemática de los recursos hídricos.

Ya en el Foro de Dublin (1992) se establecen objetivos importantes en materia de gobernabilidad. En el Foro Mundial del Agua en La Haya (2000) se sostuvo que "la crisis del agua es a menudo una crisis de gobernabilidad" por lo que la Global Water Partnership (GWP) en el Marco para la Acción identificó la necesidad de ubicar la denominada "gobernabilidad eficaz" entre las acciones prioritarias.

La Declaración Ministerial de La Haya reforzó este punto de vista, recomendando que se manejara sabiamente el agua para asegurar un gobierno eficiente del recurso, y en tal sentido se bregó por una participación de todos los actores y del público en general en el manejo de las aguas.

En la Conferencia sobre el Agua Dulce en Bonn (2001) se recomendó la adopción de acciones a través de la gobernabilidad en los asuntos relativos al agua en todos sus niveles, especialmente cuando fuera necesario acelerar las reformas del sector hídrico.

Sobre el particular la GWP ensaya la siguiente definición: "la gobernabilidad del agua hace referencia al rango de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro de agua en los diferentes niveles de la sociedad".

En este orden de ideas, puede afirmarse que la gobernabilidad del agua es eficaz, cuando el uso de los recursos hídricos y sus beneficios son equiparables, y además eficientes y sostenibles, en términos de medio ambiente. La gobernabilidad eficaz requiere del compromiso conjunto del Gobierno y de la sociedad civil.

Para ser eficiente, los sistemas de gobernabilidad deben satisfacer la idiosincrasia y las condiciones socioeconómicas en un lugar y tiempo determinados. No obstante, existen atributos básicos que pueden utilizarse para valorar el grado de gobernabilidad, como ser: equidad, participación, comunicación, transparencia, apertura, coherencia, ética y fundamentalmente capacidad de respuesta.

En síntesis: mucho se conoce y nuestra experiencia de los últimos años es respecto a la "gobernabilidad deficiente" y poco respecto de las vivencias de una "gobernabilidad eficaz". Sin embargo existen actualmente algunos países (España, México y Brasil) con, notables avances en esta temática que pueden aportarnos experiencias interesantes al respecto.

En el contexto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), se le atribuyen a la gobernabilidad la siguiente trilogía: Gobernabilidad Política, como proceso y capacidad de tomar decisiones para la formulación de políticas; Gobernabilidad Administrativa, como sistema de implementación de esas políticas; Gobernabilidad Económica, que incluye la capacidad económica para viabilizar los procesos anteriores.

Siguiendo los lineamientos de esta trilogía, se desprende que el primer paso es comenzar por la gobernabilidad política, que implica la capacidad del sistema social para diseñar una política hídrica, que fije los objetivos y metas para alcanzar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos.

La experiencia Argentina de los últimos años es amplia con respecto a la "Gobernabilidad Deficiente" y pobre respecto de la "Gobernabilidad Eficaz". En efecto, el quehacer hídrico no es independiente de la realidad nacional. El estado débil y desprestigiado, no cumple sus roles esenciales y no brinda respuestas adecuadas a la sociedad.

La sociedad argentina reclama en este sentido un cambio estructural en el gobierno en general y particularmente en la recomposición de la gobernabilidad del agua. Se está trabajando en la recomposición del pacto social lo que requiere el compromiso y accionar conjunto del sector público y la sociedad civil para incorporar en la gestión integrada del agua la equidad, la participación, el conocimiento, la difusión, la transparencia, la ética y fundamentalmente la capacidad de respuesta no solo a los grandes temas sino a los problemas cotidianos.

1.5.6. Marco jurídico

El análisis del marco jurídico implica dos niveles de abordaje, el nivel nacional y el provincial, los cuales son comentados a continuación. Además, se comentan aspectos del marco jurídico relativos a las aguas superficiales, a las aguas subterráneas, la cuestión de las aguas privadas, y algunos comentarios respecto a la evolución modalidades de las leyes provinciales de agua.

(i) Legislación nacional

No existe en nuestro país una Ley Nacional de Aguas. La legislación nacional está conformada por las normas contenidas, fundamentalmente en: el Código Civil, el Código de Comercio, redactado por el Dr. Dalmacio Velez Sarsfield en 1871.

Este Código fue reformado en 1968 mediante la Ley N° 17.711, el Código de Minería, el Código Penal y leyes federales como las de energía, navegación, transporte, puertos, protección del ambiente y de los recursos naturales entre otros., las que contienen disposiciones directa o indirectamente relacionadas con el agua.

A su vez la Nación ha ratificado tratados internacionales como los de aguas compartidas, prevención de la contaminación por hidrocarburos, suscripción del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, cuya normativa involucra directa o indirectamente al agua.

(ii) Legislación provincial

Hasta fines del año 2002 todas las provincias argentinas, con excepción de Santa Fe, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tenían Códigos o Leyes específicas de Aguas.

La primera de las Leyes de Aguas provinciales fue la de Mendoza, sancionada en 1884, que crea el Departamento General de Aguas, que cambiaría luego su nombre por el actual de Departamento General de Irrigación, al que asigna el poder de policía de aguas, instituye la participación de los regantes en el uso del agua y - fundamentalmente - instituye el principio de inherencia, mediante el cual el agua para riego es asignada a la tierra y no a sus propietarios, impidiendo su transferencia por separado de la de aquella.

Las leyes de agua de la primera mitad del siglo XX, de extenso articulado, versaban sobre todos los aspectos tradicionales (aguas públicas y privadas, superficiales y subterráneas - consideradas privadas - calidad de aguas, poder de policía, concesiones de uso, canon, prioridades, servidumbres, entre otros.) y usos del agua conocidos hasta entonces así como también sobre la organización de su administración, entre otros.

En el último tercio del siglo XX (la más reciente de las leyes de aguas argentinas es el Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires, del año 2000) se promulgan leyes que consideran al agua como un recurso natural integrante del ambiente.

Estas recogen conceptos modernos tales como la política y planificación hídrica, emergencias hídricas, áreas de riesgo hídrico, impacto ambiental, concesiones empresarias de obras y servicios relacionados con el agua, registro y catastro de aguas, prioridades de uso más flexibles, comités de cuencas, aguas interprovinciales, protección de fuentes de agua superficial y acuíferos, cuencas hidrográficas como unidades de planificación y administración, entre otros.

En su mayoría no incluyeron normas referidas a la administración del agua sino que la creación y configuración del (de los) organismo (s) provincial (es) respectivos fue realizada por normas separadas. El conjunto de leyes de agua provinciales es, en la actualidad, profuso, con escasa sistematización y ampliamente heterogéneo.

Algunos temas (las aguas subterráneas, por ejemplo) han sido tratados, en algunas provincias, por leyes específicas, en tanto que en otras no existe norma alguna en la materia. La profusa normativa origina, en no pocos casos, colisión de competencias e interpretaciones contradictorias que generan inseguridad jurídica y desalientan el cumplimiento efectivo de las leyes.

Existe un consenso bastante generalizado acerca de la deficiente aplicación de las leyes en la materia. Se aducen causas como la antigüedad y rigidez de ciertas normas, y, en las más modernas, la lentitud y falta de reglamentaciones, la inercia de la burocracia estatal, entre otros.

Pero, en opinión de algún especialista consultado, el fenómeno no es privativo de la legislación de aguas y una de sus causas puede rastrearse en aspectos culturales de una sociedad no muy proclive, en términos generales, al respeto por normas de conducta (explícitas o tácitas) que rijan una convivencia social organizada.⁹ Se agregan los siguientes elementos de juicio a efectos de conferir mayor detalle y profundidad.

(iii) Distribución de competencias entre Federación y Provincias

Como señalan los especialistas: quien estudia el derecho argentino se encuentra con complicados problemas de división de competencia y jurisdicción entre tres órganos de gobierno: nacional, provincial y municipal.

En efecto, la estructura federal del Estado argentino se basa en la atribución de competencias del art. 121 de la Constitución Nacional, según la cual “ las provincias conservan todo el poder no delegado por ésta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

La delegación efectuada al Gobierno Federal se refiere, específicamente a las competencias enumeradas en el art. 126, cuyo ejercicio le está vedado a las Provincias. Existen también poderes concurrentes cuyo ejercicio corresponde indistinta y simultáneamente a los órdenes federal y provincial que son los comprendidos en los arts. 125 y 75 inc. 18 y resultan de la coexistencia de dos gobiernos, el federal y el de las provincias.

Respecto de los poderes concurrentes se ha hablado de una relevancia del ejercicio por parte del gobierno federal invocando los “superiores intereses nacionales” pero los principios de subsidiariedad y de la concertación son los que mejores soluciones proporcionan a los conflictos que se suscitan en la materia.

Luego de la reforma constitucional del año 1994 ha quedado expresamente establecido que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, texto adicionado a la norma básica del art. 124.

⁹ Ing. Claudio Laboranti

También la jurisdicción, es decir la potestad de reglar las relaciones emergentes de su aprovechamiento, defensa, y conservación, corresponde a las provincias, puesto que es una potestad inherente al dominio, a través de cuyo ejercicio el dominio tiene efectividad y contenido.

El principio expresado en materia de jurisdicción para reglar el uso de las aguas, su conservación, defensa, y protección, reconoce como excepciones aquellas facultades que han sido expresamente delegadas por las provincias a la Nación.

Respecto de los ríos interprovinciales, en virtud de la regla básica del art. 121, corresponde la jurisdicción provincial y los asuntos concernientes a ellos se deben reglar mediante tratados según lo instituido por el art. 125. No obstante hay quienes piensan que corresponde a jurisdicción federal.

(iv) Aguas Superficiales

La legislación nacional integrante del derecho de aguas argentino esta conformada por el Código Civil; el Código de Comercio; el Código de Minería; el Código Penal; las leyes Federales de Energía, Navegación, Transporte, Sistema Portuario, jurisdicción del mar Argentino, Comercio interprovincial, Prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos, creación de instituciones de investigación hídrica meteorológica, de protección del ambiente, y de los recursos naturales entre otros. Todas estas leyes directa o indirectamente contienen disposiciones directa o indirectamente relacionadas con el agua.

A su vez la Nación ha ratificado tratados internacionales sobre aguas compartidas, ingreso de buques nucleares en aguas argentinas, préstamos para obras de agua potable y saneamiento urbano y rural, construcción de obras de uso múltiple, prevención de la contaminación por hidrocarburos de proscripción de ensayos con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio exterior y en aguas submarinas, de suscripción del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, y otros cuya normativa involucran directa o indirectamente al agua, como componente de los recursos naturales y por ende del medio ambiente.

Poco puede agregarse a lo mucho que se ha escrito sobre las disposiciones del Código Civil, sobre el dominio de las aguas en sus art. 2340; 2350 y 2637; 2638, 2636; sobre modalidades de uso de los bienes del dominio público hídrico, en los artículos 2341, 2349, 2636, 2642, 2646 y 2548, en materia de aluvión y avulsión, a través de los arts. 2587 a 2582 y 2583 a 2586 respectivamente; el camino ribereño instituido en el artículo 2639 y 2649; el derrubio y alteración de cauces y construcción de represas en los ríos y arroyos, del art. 2641 y 2643 a 2645 y en materia de limitaciones al dominio de referidas a las aguas privadas tratadas en el Libro Tercero, Título 13.

(v) Aguas Subterráneas

Es conveniente señalar que a diferencia de las aguas superficiales, que han sido generalmente reguladas con gran amplitud; las subterráneas se han legislado en forma deficiente.

Ello obedece a la relativamente reciente importancia de las aguas subterráneas y su falta de tradición jurídica, ya que se las trató como aguas privadas que pertenecían al dueño de la superficie.

En el Derecho Argentino no encontramos una definición en la legislación sustantiva o de fondo. En la legislación provincial algunos Códigos de Aguas, como los de Catamarca, Neuquén o San Juan, las definen "como aquellas aguas que se encuentran debajo de la superficie terrestre en acuíferos libres o confinados y su alumbramiento se obtiene mediante perforaciones". Salvo estos conceptos genéricos no encontramos otras definiciones jurídicas de aguas subterráneas.

En el Código Civil Argentino, antes de la reforma del año 1968, (ley 17711) nada se decía de este tipo de aguas. El Código regulaba las aguas de vertiente, de fuente, surgentes; pero no lo hizo con las subterráneas.

Por ello para determinar su carácter jurídico y el dominio, debían remitirse a otros principios legales del Código Civil. La interpretación mayoritaria de la doctrina y jurisprudencia era de que se trataban de aguas privadas que le pertenecían al dueño del fundo en el que se encontraban.

Fue el Dr. Alberto Spota quién propuso la inclusión de las aguas subterráneas dentro del dominio público del Estado. Esta tesis fue sostenida en la 4° Conferencia de Abogados en el año 1936, y tenía como fuente el texto único Italiano del año 1933.

Casi veinte años más tarde "varias discusiones doctrinarias de por medio" el proyecto de reforma al Código Civil elaborado por Llambias en el año 1954 recoge las tesis de Spota publicitando las aguas subterráneas.

Es recién en el año 1968 donde se introdujo en la legislación positiva el criterio de dominicalidad pública. El art. 2340 que trata sobre los bienes públicos en su inciso tercero expresa: "los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación".

Los antecedentes mediatos, e inmediatos de esta disposición, como se dijera, son el texto único Italiano de 1933 y la 4° Conferencia de Abogados celebrada en Tucumán en el año 1936.

El texto reformado abrió nuevas polémicas, puesto que pasar las aguas subterráneas del dominio privado al público, implicó una suerte de expropiación sin indemnización, lo que vulnera la propiedad privada garantizada por la Constitución.

La doctrina mayoritaria sostiene la tesis de que se trata de una expropiación genérica y que los propietarios de los fundos que explotan aguas subterráneas quedan como titulares de una concesión automática" y con derecho a explotar el caudal que venían utilizando.

Sólo en caso que se le disminuya el caudal, tiene derecho a la indemnización (postura sostenida por el Dr. Guillermo Cano). La inclusión jurídica de las aguas subterráneas entre los bienes del dominio público ha generado una gama de planteos que van desde aquellos que son de estricta índole jurídica a otros de orden práctico.

Además del álgido tema del procedimiento de incorporación de las aguas subterráneas al dominio público provincial respetando la garantía constitucional de la propiedad y los requisitos que deben cumplirse en respeto de esa garantía, se presentan otros que han sido resueltos en las legislaciones provinciales que los han abordado, tales como Mendoza a través de las Leyes 4035 y 4036 del año 1975.

En consecuencia las aguas subterráneas (al igual que las superficiales) deben sujetarse en cuanto a su uso y conservación a la reglamentación que debe ser dictada por los gobiernos locales, en su carácter de titulares del dominio público de todas las aguas, y en ejercicio del poder de policía que le es propio. Por lo tanto son las provincias las que deben sancionar los textos legales que definan el interés y regulen el uso y contralor de las aguas subterráneas. Por fin, se debe señalar que el Marco Jurídico nacional incluye una serie de instrumentos que conforman, en su conjunto, las disposiciones para el uso de las aguas subterráneas.

(vi) Aguas Privadas

Como ya se anticipara, la mayoría de las aguas en nuestro país son de dominio público, en miras a la gran utilidad que las mismas ofrecen a la comunidad (a veces también por su peligrosidad, como en el caso de las inundaciones).

El Código Civil prevé hipótesis de aguas privadas, para los casos en que estas aguas carezcan de utilidad pública y sólo le sirvan a su dueño. Es el caso de las aguas superficiales que nacen y mueren en la misma heredad.

El propietario del fundo es propietario de las aguas y tiene plena disposición sobre ellas. No obstante en todas las legislaciones provinciales el Estado tiene Poder de Policía para su permanente control.

El Código Civil prevé la posibilidad de declarar la publicidad de esta agua cuando tengan o adquieran la calidad de utilidad pública. En estos casos la Administración Pública debe realizar la afectación de dicho bien al dominio público y pagar al propietario la indemnización correspondiente (una suerte de expropiación).

(vii) Leyes provinciales de agua. Evolución y modalidades

La primera ley que se dictó en el país fue la Ley General de Aguas de Mendoza, del año 1884, pero luego y antes de concluir el siglo XIX le siguieron las leyes de aguas de Tucumán y Catamarca.

La Ley General de Aguas de Mendoza, se ha dicho que es una copia casi textual de la Ley de Aguas española del año 1879. El Dr. Guillermo Cano afirma, en cambio, que no es copia de aquella ley, sino que se tomaron sus más modernas instituciones y se adaptaron al pasado histórico mendocino, conformando por lo tanto un derecho indiano como el derecho de período intermedio comprendido entre los años 1810 y 1853 y por las tradiciones, costumbres y prácticas autóctonas de los aborígenes y las de los ocupantes europeos del territorio provincial.

Entre sus disposiciones incluye la administración, creando un organismo autárquico denominado Departamento General de Aguas - que cambiaría su nombre por el de Departamento General de Irrigación en la reforma de la Constitución del año 1916 - y confiere la participación de los regantes en el manejo del agua.

Una de sus particularidades es que la concesión mediante la cual los particulares pueden acceder al uso especial de las aguas públicas solo puede otorgarla la Legislatura mediante una ley especial y con una mayoría que se hace más exigente si no existe otro aforo del río sobre el que se confiere están protegidas por la garantía constitucional del derecho de propiedad y no pueden ser revocadas ni expropiadas sino mediante la previa declaración de utilidad pública y pago de una indemnización en dinero.

No contempla el permiso de uso y autoriza al organismo administrativo el ejercicio de la policía de las aguas públicas y privadas como también las facultades jurisdiccionales en la materia revistiendo sus resoluciones el carácter de cosa juzgada administrativa, recurribles únicamente ante la Suprema Corte de Justicia provincial. Establece la distribución “a turno” de las aguas, en épocas de escasez durante las cuales no se abastecen normalmente los derechos concedidos.

Entre los principios más rígidos de la ley se encuentra el denominado “principio de inherencia” en virtud del cual las aguas para irrigación son otorgadas a favor de los terrenos y no de sus titulares, por lo que no pueden transferirse ni gravarse separadamente de los predios beneficiados.

Los usuarios están obligados a poner en uso sus concesiones dentro del plazo de cinco años de su otorgamiento – que fue prorrogado por sucesivas leyes – están obligados al pago del

canon de uso y demás tributos y sujetos a la caducidad de sus derechos fundada en el incumplimiento de las obligaciones que la ley pone a su cargo.

Las demás provincias, hasta la década del '40, no tenían leyes específicas, sino que las disposiciones en la materia estaban contenidas en los Códigos rurales, y algunas leyes sobre diversos temas aislados como los desagües, obras domiciliarias de salubridad, construcción de obras de riego entre otros.

Como resultado de la influencia que ejercieron los estudios sobre las aguas de la década del '30, la obra de Castillo, las conclusiones de la IV Conferencia Nacional de Abogados del año 1936, los medulosos estudios de Marienhoff y Spota, Allende, y Cano se elaboraron proyectos de Códigos de Aguas para las provincias de Buenos Aires y Mendoza ninguno de los cuales fue sancionado.

Fruto también de aquellos trabajos fueron los Códigos de Aguas de Salta y Jujuy que inauguraron la época de las Leyes Modernas durante la cual se dictaron la mayoría de las leyes provinciales en la materia.

Estas leyes se caracterizaron por considerar al agua con un todo. De tal manera, se regularon todos los usos de que era susceptible en ése momento histórico - el riego era económicamente preponderante - la preservación contra la erosión de las márgenes y las infiltraciones; el ejercicio de la policía de aguas y la organización, competencias y funcionamiento de la administración de las aguas.

Resumiendo, se puede decir que eran leyes de “aguas”, pues se referían a todas las clases de aguas y a todos los usos como también a la calidad y contenían no solo las normas perceptivas de conductas sino también las relativas a la administración hídrica.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa presentaban ciertas deficiencias terminológicas, falencias en las instituciones y una sistemática muy antigua, sin efectuar una clasificación de sus muchas disposiciones.

Las instituciones que se encuentran en las primeras leyes son fundamentalmente, la concesión de uso de las aguas públicas, prioridades, servidumbres administrativas, consideración de las aguas subterráneas como privadas, normas sobre distribución, regulación de la participación de los usuarios en la administración, en las obras de defensa y desagües, clasificación de los derechos de agua y policía de aguas, sus cauces y riberas.

En la década del '70 con la sanción de los Códigos de Aguas de Santiago del Estero y Córdoba, se inició la etapa de las Leyes Contemporáneas, gran parte de ellas sancionadas como Códigos. (San Luis, San Juan, La Rioja y La Pampa).

Estas leyes adoptaron una técnica legislativa mucho más evolucionada, sistematizaron sus disposiciones reuniéndolas en Libros, Títulos, Capítulos y Secciones. Se incluyeron principios de política hídrica y las instituciones adoptadas obedecían a criterios jurídicos de vanguardia, sin descartar un rico enfoque interdisciplinario, inclusive el proveniente de la economía, consagrando por ejemplo el costo del agua, que en la práctica había sido ignorado o resistido.

Se reguló el agua como un recurso natural y como elemento ambiental por lo que no solo se incluyeron las normas relativas al aprovechamiento, conservación, incremento y desarrollo, sino también normas referidas a la protección y defensa contra los elementos nocivos producidos por las aguas y ocasionados a las aguas, limitaciones al dominio establecidas en beneficio de su uso, obras hidráulicas, entre otros. La mayoría de ellas solo contienen normas preceptivas de conductas y separadamente en otras leyes se regularon todos los asuntos relativos a la administración.

La incorporación de un derecho transitorio - que no es el derogado ni el que se instaure como nuevo, sino que es el que se instrumenta, el paso del viejo al nuevo orden normativo – fue una verdadera innovación en la materia.

Ahora bien, tal vez sea demasiado pronto para aventurar una opinión acerca del comienzo de una nueva etapa en la década del 1900. Pero sucede que en éstos años se han dictado leyes diferentes a las anteriores tanto en su terminología como en su técnica y política legislativas. Se trata de cuerpos normativos heterogéneos, complejos que a veces encierran disposiciones contradictorias.

Fundamentalmente, son leyes que proveen a la transformación y privatización de las empresas públicas destinadas a la generación, transmisión y distribución de hidroelectricidad y a las prestadoras de servicios públicos de agua potable y saneamiento, contienen los denominados “marcos regulatorios” de dichas actividades y las normas referidas a la organización, competencias y funcionamiento de “entes reguladores”.

También se incluyen en ésta “nueva” etapa una serie de leyes calificadas como “ambientales” pero en realidad son “ambientalistas” es decir, que hace prevalecer la dimensión ambiental de ciertas relaciones sociales sobre todo los demás aspectos involucrados cualquiera sea su índole – económicas, culturales, sociales, educativas, políticas, administrativas entre otros.

Todos son muy diferentes a los Códigos de los años '70 y '80 y hasta ahora resulta difícil encontrar el hilo evolutivo lógico con las etapas anteriores ya que parten de la premisa de que se trata de actividades económicas que no debe realizar el Estado y que deben regirse por las leyes del mercado con la menor regulación estatal posible, por contraposición a la consideración de las aguas como bienes de dominio público sujetos a una importante reglamentación estratégica.

1.5.7. Tratados y Acuerdos Supranacionales

Para los asuntos relacionados con los ríos transfronterizos la República Argentina tiene representaciones constituidas ante los siguientes organismos:

- Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata (CIC)
- Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP)
- Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo
- Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo
- Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE)
- Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)
- Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP)
- Entidad Binacional de Yacyretá (EBY)
- Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTMSG)
- Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH)
- Comisión Técnica Mixta Frente Marítimo (CTMFM)
- Comisión de Integración Física Argentino Chilena

Se hallan vigentes los siguientes instrumentos y acuerdos internacionales:

- Tratado de la Cuenca del Plata, celebrado entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

- Ley Nacional N° 20.645. Aprueba el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo suscrito entre Argentina y Uruguay
- Estatuto del Río Uruguay suscrito entre Argentina y Uruguay con el fin de establecer los mecanismos necesarios para el aprovechamiento racional del río Uruguay.
- Convenio de Cooperación entre Argentina y Uruguay para Prevenir y Luchar contra Incidentes de Contaminación del Medio Acuático producido por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales
- Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija.
- Acuerdo constitutivo de la Comisión Trinacional de la cuenca del río Pilcomayo suscrito por Argentina, Bolivia y Paraguay.
- Convención Marco de la Naciones Unidas referidas a la problemática del Cambio Climático
- Acuerdo suscrito entre Argentina y Brasil sobre cooperación en materia ambiental
- Tratado suscrito con Chile sobre Medio Ambiente
- Convenio Internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos
- Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, suscrito con Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.
- Convenio celebrado entre Argentina y Paraguay sobre conservación de los Recursos Icticos entre los ríos Paraná y Paraguay. Ley Nacional N° 25.105 complementaria que aprueba el Protocolo Adicional.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ratificada por: Paraguay; Bolivia; Chile, Uruguay y Brasil.
- Acuerdo Marco sobre Ambiente del Mercosur – Brasil – Paraguay – Uruguay y Argentina.

1.5.8. Instituciones y Roles Institucionales

Como se ha expresado anteriormente, la ausencia de una Ley Nacional de política hídrica que establezca bases para ser posteriormente desarrolladas por las provincias, sobre temas relevantes tales como derechos y obligaciones de los usuarios, valor económico del agua entre otros, ocasiona tratamientos parciales y sectoriales de dichos temas, tales como la ya mencionada Ley de Gestión Ambiental de Aguas.

En cuanto a roles de instituciones gubernamentales, se ha dicho en numerosos trabajos especializados que "la dispersión es, sin lugar a dudas, la característica más dominante de la trama institucional de nuestro país en lo referente a la gestión de sus recursos hídricos"¹⁰.

Asimismo, ha sido opinión coincidente de sucesivos diagnósticos del marco institucional en la República Argentina que la gestión de los recursos hídricos tanto a nivel nacional como a nivel provincial, se caracteriza principalmente por la fragmentación sectorial e institucional.

¹⁰ Diagnóstico Preliminar de la Gestión de los Recursos Hídricos en la República Argentina. C. Laboranti - G. Malinow. Buenos Aires. 1996.

La falta de coordinación interinstitucional, e incluso de comunicación e intercambio de informaciones entre las distintas dependencias, genera la superposición de funciones y, en ocasiones, dilución de responsabilidad.

La ausencia de coordinación ha favorecido el desarrollo de conflictos intersectoriales, especialmente entre usos competitivos como el riego y la generación de energía hidroeléctrica, así como de conflictos entre diferentes jurisdicciones.

Ellos han sido, fundamentalmente por:

- cupos de caudales (provincia de La Pampa contra la provincia de Mendoza en un juicio que llegó a instalarse en la Corte Suprema de Justicia de la Nación por caudales del río Atuel; provincia de Santiago del Estero contra la provincia de Salta por caudales del río Juramento, provincia de Santa Fe contra la provincia de Santiago del Estero por caudales del río Salado);
- manejo de volúmenes excedentes de aguas de inundaciones (provincia de Buenos Aires contra la provincia de Santa Fe, con una queja interpuesta, asimismo, en la Corte Suprema de Justicia de la Nación por evacuación de volúmenes inundantes de la cuenca de la laguna La Picara a través del Canal Alternativa Norte, provincia de Santa Fe contra la provincia del Chaco por evacuación de excedentes hídricos del área de los Bajos Submeridionales, provincia de Buenos Aires contra las provincias de La Pampa y Córdoba por los excedentes hídricos del área pampeana central),
- contaminación de cursos de agua interprovinciales (provincia de Santiago del Estero contra la provincia de Tucumán por la calidad de agua del río Salí – Dulce), entre otros.

Dado el carácter federal de nuestro sistema de gobierno, enfáticamente expresado en distintos puntos del presente documento, no existe en la República Argentina una autoridad nacional (ni subnacional) de aguas.

Las jurisdicciones provinciales – titulares del dominio originario de sus recursos naturales – han conformado, con distinto grado de desarrollo institucional, el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), como ámbitos de concertación y coordinación entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Un ejemplo más de las superposiciones señaladas es la existencia en el COFEMA de una Comisión de Cuencas Hidrográficas Interjurisdiccionales, creada a fines de la década de los '90 en tiempos en que la Subsecretaría de Recursos Hídricos estaba ubicada en el organigrama ministerial dentro del área ambiental.

En el nivel nacional, la Subsecretaría de Recursos Hídricos es el organismo encargado de fijar la política hídrica, promover su instrumentación y entender en lo relativo a planeamiento y gestión del recurso.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable fija a nivel nacional la política sobre los recursos naturales y el medio ambiente, entendiendo en la preservación de la calidad ambiental. En particular el control de la contaminación, incluyendo la hídrica, y la evaluación de impacto ambiental.

Otras áreas del gobierno nacional tienen injerencia en cuestiones sectoriales de uso y control de los recursos hídricos, como ser las Secretarías de Energía y de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación, en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción; la Secretaría de Transporte por Agua y Puertos en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; la Administración de los Parques Nacionales, en el ámbito de la Secretaría de Turismo; y programas de asistencia social, que incluyen suministro de agua potable y saneamiento básico, en el Ministerio de Salud y Acción Social.

La administración de los recursos hídricos en las provincias adquiere características diversas según los principales intereses y conflictos locales que devienen de la oferta y demanda del agua. La gestión del riego en la región árida y de los efectos dañinos de los ciclos climáticos, particularmente las inundaciones, en la región húmeda, son ejes significativos.

El abastecimiento de agua y saneamiento, necesidad común a todas las regiones, ha orientado a organizaciones diferenciadas e independientes, aspecto que se ha intensificado con la transferencia de servicios al sector privado y la creación de los Entes reguladores.

Más allá de la estructura institucional adoptada, los organismos competentes tienen serias dificultades para cumplir sus cometidos y ejercer sus responsabilidades. Restricciones en materia de recursos humanos y operativos, capacitación, acceso a tecnologías y equipamiento, en un marco jurídico caracterizado por vacíos regulatorios y deficiente asignación de competencias, limitan la capacidad de los mismos de instrumentar políticas, desarrollar una gestión eficiente y ejercer el poder de policía.

La entonces Secretaría de Estado de Recursos Hídricos de la Nación, creada en diciembre del año 1969, firmó el 18/02/1971 un convenio con las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, y Tucumán sobre la creación de Comités de Cuencas Hídricas para unidades hidrográficas existentes en sus territorios. Los mismos tenían el carácter de organismos de coordinación y planificación.

Este acuerdo, fue ratificado por leyes nacional y provinciales respectivamente. Posteriormente, se crearon los siguientes Comités de Cuencas que fueron ratificados por ley nacional y provinciales:

- Comité de Cuenca Hídrica del río Abaucán – Colorado - Salado
- Comité de Cuenca del río Albigasta
- Comité de Cuenca Hídrica del río Pasaje - Juramento - Salado
- Comité de Cuenca Hídrica del río Salí – Dulce
- Comité de Cuenca Hídrica del río Urueña – Horcones
- Comité de Cuenca Hídrica del río Bermejo
- Comité de Cuenca del Área del Gran Rosario

Los mismos se caracterizaban por una fuerte dependencia de la Nación, que los asistía técnica y financieramente, encontrándose debilitado el rol participativo de las provincias. Funcionaron operativamente hasta el año 1989, fecha en que por común acuerdo de la Nación y las provincias involucradas, se suspendieron las actividades como consecuencia de la Reforma del Estado a nivel nacional.

En la actualidad varios estados provinciales, con independencia de la Nación, están intentando reactualizar dichos organismos con una participación más activa por parte de las provincias.

La Nación, a diferencia del paternalismo que caracterizó la experiencia anterior, está asumiendo un rol promotor y facilitador de las relaciones interestaduales. (Comité de Cuenca del Río Pasaje - Juramento - Salado y Comité de Cuenca del Río Salí - Dulce)

Existen, además, otros dos Comités de Cuencas que están en funcionamiento, la Autoridad Interjurisdiccional de la Cuenca de los ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC) que se desarrollan en las provincias de Río Negro, Neuquén y Buenos Aires y que fuera expuesto en el Capítulo C del presente documento, y el Comité Interprovincial del río Colorado

(COIRCO) cuya cuenca se desarrolla en las provincias de Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa y Buenos Aires.

Su objeto es asegurar la ejecución de un programa de habilitación de áreas bajo riego en la cuenca (Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego y Distribución de Caudales del Río Colorado).

En los años 1988, 1992 y 1997 se ampliaron sus facultades al asignarle las Provincias atribuciones referidas a: control ambiental, establecimiento de normas técnicas para la determinación de la línea de ribera, construcción y planes de operación y mantenimiento de las obras de regulación, derivación e hidroeléctricas, adecuadas a lo previsto en el Programa Único Acordado. El COIRCO ejerce, además, la Autoridad de Aplicación de las Normas de Manejo de Aguas y de Control Ambiental de la Presa Embalse y Central Casa de Piedra.

Las Autoridades del Coirco, según los artículos 6 y siguientes están conformadas por un Consejo de Gobierno y un Comité Ejecutivo. El Consejo de Gobierno es el órgano superior y está integrado por los Gobernadores de las Provincias signatarias y por el Ministro del Interior de la Nación.

Dicho Consejo es el encargado de fijar la acción y la política general que deberá seguir el organismo. El Comité Ejecutivo está integrado por un representante de cada Provincia y otro de la Nación.

La Presidencia del Comité es ejercida siempre por el representante de la Nación y su estatuto no prevé la integración de representantes de otra naturaleza, como Organizaciones de Usuarios, Universidades, entre otros.

Retomando el caso de la AIC y como se expresó antes, los aportes económicos efectuados por las empresas hidroeléctricas de dicha cuenca financian sus actividades y desarrollo. Esta situación no se da en ninguna de las otras cuencas del país.

Existen, además, los siguientes organismos de cuenca:

- Autoridad de Cuenca del Río Azul (provincias de Río Negro y Chubut)
- Comisión Regional del Bermejo (analizada en el Diagnóstico)
- Comisión Interjurisdiccional de la Laguna La Picara, creada por un acuerdo suscripto por los gobernadores de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires en abril de 1999.
- Comisión Interprovincial del Río Juramento (provincias de Catamarca, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Santa Fe).

Están en vías de institucionalizarse:

- Comisión Interjurisdiccional de la Región Hídrica de la Llanura Pampeana (provincias de San Luis, Córdoba, La Pampa, Santa Fe y Buenos Aires)
- Comité de Cuenca de los Bajos Submeridionales (provincias de Santiago del Estero, Chaco y Santa Fe)
- Comité de Cuenca del Río Senguerr (provincias de Santa Cruz y Chubut)

Una estimación realizada para el año 2000 estableció que el monto total de gastos en recursos hídricos de la Nación y jurisdicciones provinciales, excluyendo los de los operadores privados, alcanzó los 700 millones de dólares, equivaliendo a, aproximadamente, el 0,8 % del gasto público total del país (incluido el pago de los servicios de su deuda externa), correspondiendo un 60 % de dicho monto a los gastos efectuados por la jurisdicción Nacional y de la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, para los asuntos relacionados con los ríos internacionales, bajo tutela, por parte argentina, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos, existen los siguientes organismos: Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata, Comisión Administradora del Río de la Plata, Comisión Administradora del Río Uruguay, Comisión Administradora del Río Pilcomayo, Comisión de Integración Física Argentino Chilena, Entidad Binacional de Yaciretá, Comisión Técnica mixta de Salto Grande y Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná.

1.6. Planificación

En lo que se refiere al Plan Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, se adelantan las providencias para su revitalización. Se trata del documento programático del sector y cuenta con la participación de las provincias, sobretudo por el hecho de que las aguas en Argentina pertenecen a éstas.

En cuanto a la ley nacional para la planificación y la gestión de los recursos hídricos, el país avanzó, pero no mucho, pues hay un proyecto de esa ley que todavía tramita en la Cámara de los Senadores, y se encuentra en debate en la Comisión de Recursos Hídricos, en la cual la Senadora Ana María Peña de López es la relatora.

Como ya se mencionó, la Argentina no cuenta con un plan nacional de manejo de cuencas hidrográficas, en función a la compleja y dinámica organización institucional y sus características dispersas en cuanto a aspectos político-legislativos. No obstante se han realizado acciones en ese sentido, entre las cuales se puede destacar:

Proyecto Plan Maestro de Gestión de los Recursos Hídricos de la República Argentina, (Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, 1994/2002).

En el año 1994 se inició la elaboración del Plan Maestro como instrumento de programación, asignación de presupuestos y control de gestión para alcanzar un racional aprovechamiento y preservación del recurso hídrico, en pos de un armónico y sostenido mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo de la población. Entre 1994 / 96 se realizó un Diagnóstico Preliminar de la Gestión de los Recursos Hídricos del país.

Un primer paso del Plan fue la definición y búsqueda de consenso sobre un conjunto de principios para las actividades de gestión de los recursos hídricos en todo el país (Principios Rectores), que fueron elaborados y discutidos por todas las jurisdicciones.

La metodología utilizada, “de abajo hacia arriba”, procuró que el consenso se lograra a partir de documentos generados en las provincias, con el fin de que los organismos provinciales sintieran que las ideas eran suyas y no impuestas desde un nivel central.

Se basó en la realización de talleres en cada provincia - 22 en total - y de talleres regionales a los que se convocó a integrantes de las autoridades hídricas provinciales y a miembros de otros sectores que participan o son afectados por la gestión del recurso hídrico y del ambiente (ONG's, usuarios, ámbitos académicos, asociaciones de productores o empresas, municipios, fuerzas vivas, entre otros.).

Como resultado de los talleres, en los que intervinieron más de 3 mil participantes que aportaron sus conocimientos y experiencias, se sucedieron distintos borradores de un documento sobre los Principios Rectores de la Política Hídrica (PRPH), hasta concluir en un documento preliminar que fue suscripto por 23 provincias en el "Primer Encuentro Nacional de Política Hídrica", celebrado en diciembre de 2002, en el que participaron autoridades nacionales y provinciales con competencia en la materia.

En dicho encuentro, representantes de los organismos del área hídrica de las mismas provincias y de la Nación firmaron un acuerdo para la creación de un Consejo Hídrico

Federal (COHIFE), el cual se constituyó formalmente con fecha 27 de marzo de 2003 mediante un Acta que, al presente, ya cuenta con la ratificación formal de 17 provincias.

Existen planes, programas y proyectos vinculados al manejo de cuencas que tocan aspectos relacionados con la planificación y representan diferentes enfoques, del ámbito nacional, regional y local. Se mencionan, a continuación los considerados más relevantes:

Programa de Desarrollo Institucional Ambiental AR-0065 - PRODIA (ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable - actual SayDS - con financiamiento del BID, 1994 / 99)

En este programa se desarrolló el Componente Estructuras Institucionales de Manejo de Cuencas Hidrográficas, que incluyó la realización de experiencias piloto en cuencas de tres provincias, donde se analizaron modelos institucionales alternativos para dar eficiencia al tratamiento de la problemática ambiental a nivel local, utilizando la cuenca como unidad física, conceptual y de planificación. Las provincias que adhirieron a su ejecución fueron: Buenos Aires (Cuenca del Río Luján), Córdoba (Cuenca del Lago San Roque) y Mendoza (Cuenca del Río Tunuyán Superior).

Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo, (Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, Argentina - COREBE; Bolivia - CODETAR, con financiamiento del FMAM (GEF); PNUMA y OEA.

El propósito fue identificar los problemas transfronterizos prioritarios y las necesidades dentro de la cuenca, asistir a la región en la implementación de un enfoque basado en el concepto de cuenca para integrar las preocupaciones ambientales y el desarrollo sustentable, con la visión de proteger y mantener la estructura ecológica y el funcionamiento del sistema, incluyendo sus componentes aguas abajo.

Programa Nacional de Bosques Modelo (PNBM)

Se implementó desde la Dirección de Recursos Forestales Nativos – Secretaría Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, a través de una Red Nacional. Su principal objetivo fue el desarrollo de modelos de gestión participativos innovadores para el desarrollo forestal sustentable, en ecosistemas forestales o cuencas hidrográficas.

Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo (PGA)

Fue iniciado en el año 1995 y es ejecutado por un organismo interjurisdiccional integrado por la Nación, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tiene por objetivo generar respuestas al conjunto de causas que producen la contaminación de la cuenca urbana más impactada del país.

1.7. Instrumentos de gestión

1.7.1. Dominio y aprovechamiento de los Recursos Hídricos: asignación del agua

Partiendo de la base que la mayoría de las aguas constituyen un bien de dominio público del estado, según ya fuera expuesto, su utilización requiere de expresa autorización por parte del mismo. Al ser las aguas de dominio provincial, son estos estados los que detentan el poder concedente respecto de las aguas.

En todas las leyes de aguas se prevé en el capítulo de usos especiales el instituto de la concesión para el uso privativo de las aguas. Varias legislaciones prevén también el permiso como otra modalidad de utilización de las aguas.

Las modalidades de la concesión varían de acuerdo a los ámbitos en que la legislación va a ser ejercida, pero en general revisten las siguientes particularidades:

- la administración no se desentiende de la utilización y rendimiento de las concesiones sino que su ejercicio es obligatorio;
- el uso de las aguas debe ser efectivo y eficiente y estar destinado al objeto concreto que corresponda en cada caso. Si el concesionario no cumple estas obligaciones puede decretarse la extinción de la concesión.

Cuando las aguas están destinadas a la satisfacción de necesidades de terceros, como en el caso del abastecimiento de poblaciones, ha sido instituida la concesión empresarial, que no se encuentra en relación de otros bienes del dominio público.

Las concesiones de uso de las aguas públicas no tienen naturaleza contractual. No se trata de contratos de derecho público ni su otorgamiento es obligatorio con el sólo hecho de cumplir el peticionante con los requisitos legales establecidos.

Su otorgamiento implica un acto de autoridad, emitido en ejercicio de potestades públicas discrecionales, no completamente regladas, y siempre en aras de algún tipo de utilidad o interés público.

Las concesiones de aprovechamiento de las aguas públicas deben ser otorgadas por el órgano competente a través del procedimiento especial que determine la ley. El contenido de dichas concesiones está sujeto a las disposiciones del ordenamiento jurídico.

En el contexto de la asignación del agua, algunos aspectos deben ser considerados. Entre estos, están: aguas privadas, régimen jurídico de la asignación y usos del recurso hídrico, principio de inherencia, registros públicos de uso del agua y mercados de agua. A continuación se detallan los referidos aspectos:

(i) Aguas Privadas

El Código Civil prevé hipótesis de aguas privadas para los casos en que estas aguas carezcan de utilidad pública y sólo le sirvan a su dueño. Es el caso de las aguas superficiales que nacen y mueren en una misma heredad, por lo que el propietario del fundo es propietario de las aguas y tiene plena disposición sobre ellas. No obstante, en todas las legislaciones Provinciales el Estado tiene Poder de Policía para su permanente control.

Dicho Código también prevé la posibilidad de declarar la publicidad de esta agua cuando tengan o adquieran la calidad de utilidad pública. En estos casos la Administración Pública debe realizar la afectación de dicho bien al dominio público y pagar al propietario la indemnización correspondiente (una suerte de expropiación).

(ii) Régimen Jurídico de Preferencias y Prioridades en la Asignación y Usos del Recurso Hídrico

Todas las legislaciones provinciales contemplan un orden de preferencias a los efectos del otorgamiento de las concesiones de uso de las aguas. Este orden de prioridades varía, con excepción del abastecimiento de poblaciones que siempre ocupa el primer lugar en orden de preferencia, según las provincias de acuerdo a sus características, según los usos del agua y las actividades económicas locales más relevantes.

Excepto casos muy particulares como el de la provincia de Mendoza, (sus leyes 4035 y 4036 consagran un régimen de prioridades específico para las aguas subterráneas), éste tipo de aguas no tiene un régimen especial de prioridades para su aprovechamiento.

El régimen de prioridades constituye un principio de política hídrica de suma importancia en las zonas áridas en razón que la escasez del agua obliga a fijar un criterio preferencial a unos usos respecto de otros. El uso agrícola constituye generalmente la prioridad dos, después del consumo humano, unido muchas veces al uso pecuario, con el que mantiene una estrecha vinculación.

El orden de preferencias también es adoptado para la distribución de agua en épocas de déficit hídrico o estiaje, de manera de poder asegurar en primer término el abastecimiento a poblaciones y luego los usos especiales según el orden legalmente establecido.

Las viejas leyes de aguas como las de las provincias de Mendoza y Tucumán tienen un régimen de prioridades de tipo rígido, es decir que solo puede alterarse vía legal. Códigos más modernos como el de las provincias de Córdoba, San Luis y La Rioja tienen un sistema denominado semi-rígido, en el que el mismo puede ser variado por resolución fundada de la autoridad de aplicación o por decreto, no siendo necesario una ley.

Este sistema es preferible porque por un lado brinda seguridad a los derechos y por el otro no inmoviliza al Estado en el manejo de un recurso que es estratégico, máxime en momentos de cambio como el actual.

No existen en nuestro país legislaciones con un sistema totalmente flexible (proyectos de ley de Bolivia y Honduras) en los que no hay un orden preestablecido quedando en manos del estado asignar o distribuir el agua con criterio totalmente discrecional. Este sistema solo podría ser admisible en zonas muy húmedas pero aún así crea inseguridad jurídica que desalienta las inversiones.

(iii) Principio de inherencia

Entre los principios más rígidos de las leyes de aguas se encuentra el denominado “principio de inherencia” en virtud del cual las aguas para irrigación son otorgadas a favor de los terrenos y no de sus titulares, por lo que no pueden transferirse ni gravarse separadamente de los predios beneficiados. Las provincias con mayor tradición de riego (por caso Mendoza) otorgan rango constitucional a este principio de inherencia el que, según diversos estudios, conlleva a ineficiencias en la gestión de los recursos hídricos.

(iv) Registros públicos de derechos de uso del agua

Un aspecto singular de esta problemática es que, en general, se otorga poca o ninguna importancia al registro público de los derechos de uso, aprovechamiento y descarga de las aguas.

Al ser privados de la fe pública registral de estos derechos y de la seguridad física del recurso por la ausencia o desactualización de registros confiables de oferta y demanda, no se ofrece seguridad jurídica a los usuarios obstaculizándose el desarrollo de una política de aguas que consulte los presupuestos mínimos de protección ambiental.

(v) Mercados de agua

No se tiene conocimiento de la existencia de adquisición de derechos de uso de agua a través de mercados de agua de ningún tipo en Argentina.

1.7.2. Instrumentos económicos

El tema del cobro por la utilización del agua en el país, es un instrumento de gestión que tiene que ser adelantado al nivel de las provincias, y sólo para los servicios de agua potable y saneamiento.

En lo que concierne al riego, la idea corriente es transferir las responsabilidades de los servicios de riego a los productores directamente, para que, ellos mismos, traten de la administración de las estructuras de la cuenca. Esto viene ocurriendo, con mayor énfasis, en la provincia de Mendoza, donde la actividad de regadío es más fuerte.

Respecto a los tipos de pagos que son practicados en Argentina, existen básicamente tres de tributos a cargo de los usuarios de las aguas públicas:

- Las rentas dominiales tales como el canon de uso o regalía y el canon de vertido.

- Las tasas retributivas de servicios como los de limpieza de cauces, mantenimiento de obras, trabajos de equipos mecánicos; los aportes a las asociaciones de usuarios para el pago de empleados que tienen a su cargo la distribución , entre otros.
- Las contribuciones de mejoras por la construcción de obras que benefician a los predios dotados del derecho de aguas.

Entre los tributos fundados en el uso de las aguas públicas se encuentra también aquel impuesto por el no uso de las aguas que, con el fin de asegurarse la utilización efectiva de las aguas concedidas, puede imponer el Estado.

En cuanto a la potestad de establecer los tributos corresponde al Poder Legislativo quien normalmente lo hace a propuesta del Poder Ejecutivo formulada en el proyecto de ley de presupuesto. Ello sin perjuicio de la facultad que la legislación pudiera delegar a favor de las asociaciones de usuarios de establecer e imponer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Las deudas por tributos impagos son ejecutables por la vía del apremio, correspondiendo la legitimación activa del Fiscal de Estado. Resulta imposible negar la existencia de defectos jurídicos en los actuales regímenes económicos – financieros provinciales. Los mismos no trasladan a los usuarios los costos reales de la provisión de aguas.

El debate público y social de los últimos años de las regiones áridas critica este régimen tributario y propugna su cambio, la discusión ha introducido el concepto de valor y precio del agua, y que en base a ellos se resolverían problemas y obtendrían beneficios. Este tema se entronca con el denominado “mercado del agua”, nacido en el sistema del Oeste de EEUU (California) y hoy impulsado por Chile.

La naturaleza de bien público de las aguas y su afectación a necesidades básicas de la comunidad no pueden dejarse de lado a la hora de decidir sobre una política de precios del agua, pero debe tenerse también presente que por tratarse de un bien escaso, su valor aumenta sensiblemente.

Se estudia la posibilidad de encarar esta problemática a través de “mercados regulados” que conjuguen la posibilidad de transferir los derechos de agua con los debidos controles por parte del Estado.

En síntesis, en la mayoría de las Legislaciones Provinciales está prevista legalmente la tributación de los Derechos de Aguas pero en la práctica son pocas las provincias que efectivamente cobran estos tributos (caso Mendoza, Río Negro y recientemente Tucumán). Existe, en esta temática una morosidad crónica, especialmente en el uso agrícola (culturas del “no cobro” y del “no pago” ya mencionadas).

Algunas codificaciones se refieren al valor económico que tiene el agua pero en forma meramente declarativa (ej: art. 8 código de Salta). Se está generalizando la idea de que el valor económico del agua debe ir acompañado de una especificidad de los fondos, en el sentido que “el agua paga al agua”.

En ese sentido, los sujetos al pago de las cargas financieras derivadas del agua deberían ser: usuario-pagador; contaminador-pagador y beneficiario pagador. Las legislaciones provinciales regulan cargas financieras globales o discriminadas tales como: canon, tasa, y contribución de mejoras.

Se señala, sin embargo, que los varios regímenes tarifarios en la República Argentina para los diferentes usos de agua están lejos de integrar el concepto del valor económico del agua.

En el sector saneamiento las tarifas por los servicios prestados por los organismos públicos no están basadas en el consumo. Esa modalidad y la ineficiencia operativa de los entes

prestadores, sumados a la baja recaudación y alta morosidad, llevó a la descapitalización, obsolescencia y precariedad de servicio en muchos servicios.

En el sector riego, tradicionalmente se abonan los costos del servicio de captación y distribución de agua, pero en la forma de un “canon” expresado en una suma anual por hectárea, lo que refleja el criterio extendido de asociar la propiedad del agua a la de la tierra. En el marco de esta estructura tarifaria, la situación de desenvolvimiento del sector reconoce las mismas deficiencias que el sanitario.

1.7.3. Externalidades y factores exógenos

En la República Argentina no existe un reconocimiento explícito de las externalidades o de factores exógenos al sector sobre el valor económico del agua. Ni siquiera de las externalidades o costos ambientales negativos que implica el mal manejo de los mismos (escasa o errónea consideración o del medio ambiente).

Los casos de contaminación de acuíferos (Puelches en Buenos Aires, Oasis Norte en Mendoza), cursos fluviales (río Matanza-Riachuelo, en la provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Salí - Dulce en Tucumán, Colorado en Neuquén, Mendoza y La Pampa, Salado en Santa Fe) o lagos (San Roque en Córdoba, Río Hondo en Santiago del Estero), el revenimiento de suelos en áreas bajo riego en los oasis mendocinos son algunos de los más emblemáticos de externalidades, creadas por deficiencia de gestión en el sector.

Según el estudio realizado por el Banco Mundial, una estimación muy preliminar y aproximada situaría las pérdidas económicas asociadas a las externalidades negativas vinculadas a las deficiencias en la gestión de los recursos hídricos, principalmente subterráneos, en más de mil millones de pesos por año. Asimismo, un monto del orden de 500 millones de pesos anuales estaría vinculado a las pérdidas relacionadas con mala gestión del riego, salinidad y mal drenaje.

1.7.4. Resolución de conflictos

La primera instancia – y meramente administrativa – de resolución de conflictos de agua en la República Argentina son los organismos y organizaciones de cuenca. Se sabe también que cuanto menor sea la cantidad de entidades involucradas con el tema, más sencilla será la estructura del sistema de gestión y menor es el número de conflictos entre usuarios.

El proceso de privatizaciones de los organismos del sector, iniciado en el año 1993, ha incrementado el tamaño y la complejidad de la trama institucional, incorporando a ese marco un conjunto de nuevos actores tales como los operadores privados (sector agua potable y saneamiento, sector hidroenergético, sector riego, sector navegación fluvial) así como los Entes Reguladores. Este proceso de privatización ha sido particularmente intenso en el campo de los servicios de agua potable y saneamiento.

A nivel provincial, la situación legal es muy variada. Hay provincias que tienen bien desarrollada su normativa y otras que no tienen leyes específicas sobre algunos temas que les afectan, como promoción de regadíos, organización de usuarios, derecho de agua, tarifas que incluyan un pago adecuado del agua, gestión de acuíferos entre otros.

En otros casos, la legislación existente es muy antigua y no contempla nuevos conceptos como gestión multisectorial, criterios económicos, desarrollo institucional entre otros. En algunas provincias, como se vio anteriormente, ni siquiera hay Ley de Aguas (provincias de Santa Fe y Tierra del Fuego).

También existe proliferación de instituciones interprovinciales vinculadas a la gestión de los recursos hídricos, eminentemente sectoriales, con frecuentes superposiciones de funciones y, al mismo tiempo, vacíos y falta de soporte institucional adecuado para algunas actuaciones

En el ámbito municipal, la organización y capacidades en materia de gestión de los recursos hídricos es muy variable en función de la categoría del municipio, la legislación provincial y la capacidad económica.

Son muy limitadas en la mayoría de los casos, salvo en las grandes aglomeraciones urbanas. La descentralización y transferencia al sector privado de los servicios de agua potable y saneamiento están obligando a una adecuación de estos roles y a la necesidad de un importante fortalecimiento institucional

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) entiende en el ordenamiento ambiental del territorio y en la planificación de los diferentes aspectos de la gestión ambiental y desarrollo sustentable nacional; en la promoción de la conservación, recuperación y defensa de los recursos naturales renovables a través de la fijación del nivel de su aprovechamiento y en la elaboración y propuesta de las normas y reglamentos relacionados con la contaminación ambiental, residuos peligrosos, calidad del medio ambiente, así como indicadores y pautas para verificar el uso de los recursos naturales.

Integra conjuntamente con las Provincias el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), como un instrumento administrativo para la aplicación y articulación de políticas nacionales y provinciales.

En el año 2001 se creó la Unidad Técnica para el Manejo de Cuencas Hidrográficas (UTMC), conformada por un Comité Ejecutivo y un Cuerpo Técnico integrado por representantes de cada una de la Direcciones Provinciales dependientes.

El objeto de la UTMC es facilitar el trabajo interdisciplinario para desarrollar estrategias de conservación y utilización sustentable de los recursos naturales y promover el desarrollo sustentable. Efectúa los estudios técnicos que se requieran desde ámbitos nacionales, regionales y provinciales, formula diagnósticos ambientales e identifica áreas de estudio y propuestas de acción en materia de manejo de cuencas hidrográficas.

(i) Mecanismos Jurisdiccionales para la resolución de conflictos

Sostiene el Dr. Guillermo Cano la importancia de la rapidez de los procedimientos destinados a brindar protección jurisdiccional a la violación de los derechos de aguas, a fin de que dicha protección sea efectiva. En tal sentido debe recordarse que “la justicia cuando tarda deja de ser tal”.

En efecto cuando se priva del agua que ha sido usurpada a un cultivo, las exigencias que éste demanda no permiten trámites largos ni complicados. La protección llega de inmediato o se pierde la cosecha. El agua que se pierde no se recupera por más indemnización pecuniaria que se pague.

Con el crecimiento poblacional y los avances tecnológicos, se aumentan los conflictos en torno al aprovechamiento de las aguas. Sin embargo los viejos procedimientos previstos en las legislaciones provinciales no se han adecuado a este proceso de cambio.

Con el agravante que salvo contadas excepciones, como Mendoza, Río Negro, Tucumán y Chaco, donde existe la “justicia hídrica administrativa” las cuestiones derivadas del aprovechamiento de las aguas, se derivan a la “justicia ordinaria” (Poder Judicial) donde los jueces poco y nada conocen de ésta materia y los pleitos se dilatan sin aportar soluciones prácticas.

Generalmente los litigios sobre aguas se basan en cuestiones más de hecho que de derecho. También sostiene Cano al respecto que para resolver estos conflictos los tribunales de expertos en aguas son más apropiados que los que están constituidos por juristas. Cita como ejemplo el Tribunal de la Vega de Valencia (España) integrado por árbitros que representan los siete canales de irrigación que allí funcionan.

Los árbitros son los mismos agricultores elegidos por sus colegas y durante diez siglos han estado arbitrando en forma oral cada disputa. Y en forma inmediata y en audiencias públicas resuelven los conflictos. Este tipo de institución jurisdiccional especial y rapidísima funciona en algunos lugares con bastante éxito.

Mendoza en tal sentido cuenta dentro del Departamento General de Irrigación con un Consejo de Apelaciones, compuesto por cinco miembros que representan las cinco cuencas hídricas provinciales y son agricultores. Sus fallos hacen cosa juzgada administrativa, resultando el sistema recomendable por su practicidad y éxito.

(ii) Mecanismos interjurisdiccionales.

En el caso de cuencas interjurisdiccionales, como se viera precedentemente, los conflictos que no puedan resolver las provincias involucradas deben ser resueltos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Se ha recomendado reiteradas veces la formación de tribunales administrativos arbitrales o de conciliación, que en el seno de los Comités de Cuenca o en la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, puedan intervenir para lograr un acuerdo entre las partes que evite un pleito de varios años.

El tristemente conocido juicio del río Atuel, entre Mendoza y La Pampa, que llevó más de diez años y gastos de honorarios y pericias millonarios, constituye un ejemplo palmario de la ineficiencia del sistema judicial para resolver éste tipo de conflictos.

1.7.5. Instrumentos de participación y corresponsabilidad

Es muy limitada la participación de los usuarios en la gestión de los recursos hídricos en la Argentina, la que, enmarcada dentro del proceso de descentralización y transferencia, encuentra limitaciones y falta de incentivos de orden político, legal, institucional y económico financiero.

También lo es la participación de la comunidad a través de las organizaciones de la sociedad civil en las diversas facetas de la gestión del agua, desde que son limitados e incipientes los mecanismos formales de participación recogidos en la normativa nacional y de las provincias, la voluntad política de instituir procesos informados de decisión en temas de interés general, el acceso a la información por parte del público, las capacidades técnicas de las organizaciones no gubernamentales y la concienciación de la comunidad en materia de uso racional y sustentable de los recursos hídricos.

Casi todas las legislaciones provinciales contemplan las organizaciones de usuarios de aguas con atribuciones diversas, cuyo objetivo principal es la de asumir la faz operativa de la infraestructura de riego y drenaje.

Las estructuras de estas organizaciones aparecen con distintas facetas: como entes de derecho público (en la mayoría de las legislaciones), de carácter privado (La Rioja y Jujuy) y de carácter mixto (asociaciones de inspecciones de Mendoza). Hay sistemas jurídicos que la admiten en forma obligatoria (la mayoría de las legislaciones de zonas áridas) o de constitución voluntaria (Entre Ríos, Santa Fe).

No obstante lo dicho solo en provincias con una cultura hídrica ancestral, como es la región cuyana, Río Negro y ciertos sistemas salteños funcionan en su plenitud. Las propuestas y acciones de cambio o modificaciones respecto de la vida o modo de sustento de las poblaciones que viven en los bosques y cuencas hidrográficas, incluyendo las comunidades aborígenes, tiene que ser aceptada por ellos; por lo tanto, deben tener la oportunidad cierta de participar activamente desde el principio del proceso.

Lo dicho representa un principio básico en el desarrollo de la Gestión Hídrica. Al respecto, se trabaja en la conformación de asociaciones de actores que se comprometan a alcanzar objetivos comunes para el desarrollo sustentable del recurso.

La metodología para el diseño implica: identificación de un líder promotor local; inicio de un proceso de motivación a través de talleres, reuniones de divulgación, capacitación, entre otros.; generación de un espacio de concertación de voluntades (comisión o foro de trabajo permanente); participación de la población en las decisiones e involucramiento en el desarrollo de la propuesta; definición del equipo técnico local/regional que diseña la propuesta; mantenimiento del cronograma de reuniones y actividades de mediación entre diferentes actores durante todo el proceso previo a la ejecución.

Respecto a mecanismos de consulta y participación pública, ya sea para acompañar el diseño de proyectos, o a los fines de su convalidación para la ejecución, comenzaron a aplicarse en los últimos años distintas metodologías en el país.

Un ejemplo del primer caso ha sido la formulación del Proyecto PEA (Cuenca Binacional del Río Bermejo), en el cual se implementó un activo Programa de Participación Pública conformado de varios ejes de acción, tales como: participación de organismos técnicos locales en la ejecución de los componentes del Proyecto; calendario de reuniones regionales; implementación de un mecanismo interactivo de comunicación y participación a través de Internet y correo electrónico, denominado Red PEA de la Cuenca del Bermejo (PEA, 1998). En cuanto al segundo caso, se comenzaron a implementar las Audiencias Públicas en distintas provincias del país, a los fines de la aprobación de proyectos, previa ejecución.

Finalmente, se hace referencia a entidades descentralizadas y participativas en la gestión de los recursos hídricos, es el caso de las Organizaciones de Usuarios del agua en el ámbito local. Al respecto se citan los siguientes ejemplos de caso:

- Departamento General de Irrigación (DGI), Provincia de Mendoza: del cual dependen las Inspecciones de Cauce (Organización de Usuarios). Éstos entes son netamente participativos e independientes del DGI, actuando en la administración, operación, mantenimiento y distribución de la red de riego secundaria, terciaria y cuaternaria; a su vez, manejan presupuesto propio.
- Consorcio de Riego Valle Los Pericos (CRVP), Provincia de Jujuy: es una asociación de regantes legalmente constituida y sin fines de lucro. Fue creada en 1996 por productores agropecuarios de la zona y cuenta con un Directorio elegido por Asamblea y un equipo técnico y administrativo rentado. El CRVP administra el agua para riego y tiene a cargo la regulación de las erogaciones de los diques de la región, en función a un Convenio con el Gobierno Provincial ratificado por Decreto en 1997) para la Operación Conjunta y Cesión del Mantenimiento de los Diques y Embalses. La entidad es responsable de la facturación y cobro del canon de riego del área cedida, entregando un 24% a la Dirección de Recursos Hídricos provincial y el resto para el mantenimiento del sistema, administración, realización de obras, entre otros. (Schillinger, 2002).

1.7.6. Modernización

La República Argentina ha producido una reforma institucional relevante en materia de gestión de sus recursos hídricos con la elaboración y suscripción de sus Principios Rectores de Política Hídrica (PRPH), en el "Primer Encuentro Nacional de Política Hídrica", celebrado en diciembre del 2002, en el que participaron autoridades nacionales y de 23 provincias y la creación del Consejo Hídrico Federal, citados en el punto F.5.3.

Dichos Principios Rectores consagran explícitamente la GIRH así como numerosos de sus instrumentos, entre los que se consideran más relevantes:

- la ética y la gobernabilidad del agua
- la gestión descentralizada y participativa
- la cuenca hidrográfica o el acuífero como unidad de planificación y gestión
- el control de las externalidades negativas de la gestión del recurso
- los organismos y organizaciones de cuencas y de usuarios
- la planificación
- el derecho a la información
- la formación de conciencia
- la formación de capacidades.

Dichos principios están siendo tomados en cuenta en la elaboración de acuerdos interprovinciales para crear nuevos organismos de cuenca, como en el caso del Borrador de Convenio entre las provincias de Catamarca, Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, para la creación del Comité de Cuenca Interjurisdiccional del río Salí-Dulce, actualmente en proceso de concreción.

El mismo toma como antecedentes:

- El Artículo 124 de la Constitución Nacional, que establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.
- El Comité de Cuenca Hídrica del Río Salí Dulce, creado el 25 de febrero de 1971 por la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos por Resolución N° 83/71, sobre la base de un acuerdo entre la Nación y las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán.
- El Convenio firmado por las provincias de Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba el 3 de julio de 1967 y ratificado por el Decreto Nacional N° 8231 del mismo año, referido a la distribución de los caudales regulados por el embalse de Río Hondo.

El Comité de Cuenca Interjurisdiccional estará integrado por los gobernadores de las provincias signatarias y por los Ministros del Interior, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de Salud y Ambiente. Su conformación le da el nivel político que se requiere para la suscripción de acuerdos interprovinciales relacionados con la gestión de los recursos hídricos compartidos.

Su objetivo es acordar y avalar propuestas de acciones conjuntas o coordinadas encaradas por las provincias signatarias, dirigidas a promover y facilitar una gestión eficiente, equitativa y sustentable de las aguas del río Salí-Dulce, prevenir o minimizar la contaminación de las aguas en su cuenca así como la degradación de sus ambientes, prevenir y mitigar los daños causados por excedentes o faltantes hídricos y por procesos de erosión en su cuenca.

Entre sus principales acciones figura el diseño de los mecanismos u organismos de gestión hídrica necesarios para su implementación conjunta o coordinada y el estudio de posibles modificaciones de las normas relacionadas con la gestión de los recursos hídricos en las jurisdicciones provinciales, tendiendo a su armonización.

Dicho Comité de Cuenca Interjurisdiccional actuará como nivel político de decisión, con referencia a las acciones conjuntas o coordinadas propuestas por un Comité Técnico de Cuenca que estará integrado por representantes - designados por los gobiernos provinciales - de las áreas pertinentes de las provincias firmantes, del Ministerio del Interior, de la

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación.

Está previsto que ese Comité Técnico de Cuenca invite a sus reuniones a representantes de todos los sectores afectados por los temas a tratar, tanto en el orden nacional como en el provincial y su labor deberá basarse en los "Principios Rectores de Política Hídrica", los cuales son compartidos por las partes y su inclusión en el Convenio tiene por finalidad facilitar la búsqueda de acuerdos a nivel técnico.

Finalmente, la Ley Nacional N° 25.688 de Gestión Ambiental de las Aguas, en proceso de reglamentación, ya mencionada en el punto F.4.1, contiene en su texto una cláusula referente a la creación de Comités de Cuenca.

1.7.7. Estructuras financieras

La gestión de los recursos hídricos en la República Argentina se financia, mayoritariamente, a través de:

- los presupuestos nacional y provinciales (funcionamiento de las administraciones nacional, provinciales y municipales)
- préstamos y fondos no reembolsables provenientes de organismos multilaterales de financiamiento
- recursos aportados por las empresas de cada sector de la gestión del recurso.

La estructura de financiamiento es diferente según el sector. En el siglo pasado, en la década de los '90 se produjo una fuerte corriente de inversiones privadas en sectores como la prestación de servicios de agua y saneamiento, hidroelectricidad y navegación fluvial. Las mismas se recuperaban a través de las tarifas.

Un estudio realizado en el año 1994 estimó que las inversiones que debían realizarse en el sector agua y saneamiento hasta el año 2000 eran de 5.150 millones de dólares, lo que significaba una inversión anual promedio de 1.030 millones de dólares.

Esta inversión permitiría alcanzar metas razonables de cobertura del 90 % y del 80 % en agua potable y desagües cloacales, respectivamente, para las áreas urbanas y el mejoramiento de las condiciones de los servicios en las áreas rurales.

En el año 1999 las inversiones anuales en el sector alcanzaron en promedio los 300 millones de dólares (por debajo de las metas fijadas).

Estas inversiones fueron financiadas en un 33 % con recursos externos (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y el resto con recursos provenientes de la Nación, provincias, municipios, recursos propios de las empresas concesionarias de los servicios e inversiones realizadas directamente por los usuarios.

El porcentaje de inversiones realizadas en el sector en relación con el total de la inversión del gobierno durante el período 1990-98 alcanzó el 83 %.¹¹ Un estudio más reciente ¹² determinó que las necesidades de inversión para alcanzar una cobertura del 95 % en los servicios de agua potable y del 75 % en los de desagües cloacales con su correspondiente tratamiento, ascendían a 5.448 millones de dólares hasta el año 2005.

¹¹ Organización Panamericana de la Salud, 1999.

¹² Previsión del Banco Mundial sobre la base de estimaciones del ENOHSA, 1999.

El sector privado, para dar cumplimiento a sus respectivos compromisos contractuales, debía realizar una inversión de 3.887 millones de dólares hasta el año 2005 (648 millones anuales). El resto del financiamiento, 1.560 millones de dólares, debía ser aportado por el sector público.

Las principales fuentes de financiamiento a través de préstamos son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BIRF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI), los que son administrados por organismos públicos de nivel nacional.

El ENOHSA es responsable del financiamiento de programas sectoriales para agua potable y saneamiento, destinados a operadores públicos y privados, para el desarrollo de proyectos de mejoramiento operativo, institucional y comercial. Las condiciones dependen del nivel de eficiencia de cada solicitante del crédito.

La operatoria del BIRF en el sector consistió en un préstamo por un total de 64 millones de dólares que integró la co-financiación con el BID del Programa Nacional de Optimización, Rehabilitación y Ampliación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (PRONAPAC), que a la fecha se encuentra desembolsado en su totalidad.¹³

También se negoció un Programa de Reforma del Sector de Agua Potable y Saneamiento, con una inversión de 70 millones de dólares con el objetivo de promover la mayor eficiencia y viabilidad de los servicios de agua potable y cloacas orientada a la protección del medio ambiente y al fomento de la participación del sector privado. En cuanto al BID, la operatoria en el sector agua se dio en Proyectos de Inversión y Préstamos de Cooperación Técnica.

Entre los primeros figuró el Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural BID IV Etapa, dirigido a poblaciones de entre 500 y 15.000 habitantes, destinado a la construcción y ampliación de sistemas de agua potable y desagües cloacales, fortalecimiento institucional, financiamiento de servicios de consultoría y campañas de educación sanitaria para entes operadores de servicios.

Los Préstamos de Cooperación Técnica, financiados por el Fondo Multilateral de Inversión del BID (FOMIN) incluyeron un Programa para el Fortalecimiento de los Entes Reguladores Provinciales y Asistencia en el Proceso de Participación Privada en el sector Agua y Saneamiento, con el objetivo de proveer recursos para la creación, fortalecimiento y capacitación para la gestión económica de los entes reguladores provinciales, la participación comunitaria y la resolución de conflictos, facilitar la participación privada en el sector, a través de la provisión de fondos para la elaboración de la documentación licitatoria.

La CFI ha otorgado créditos directamente a operadores privados de la Argentina (Aguas Argentinas S.A. y Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.).

El Tesoro Nacional financia con fondos propios el Programa de Ayuda Social para la Provisión de Agua Potable y Saneamiento Básico (PASPAYs), destinado a brindar asistencia técnica y financiera para la provisión de servicios de agua potable y evacuación de excretas en comunidades concentradas o dispersas, o en núcleos urbanos periféricos que se encuentran en situación de carencia, precariedad o con condiciones extraordinarias de riesgo. El apoyo puede consistir tanto en subsidios directos hasta 50.000 dólares como subsidios y aportes locales o subsidios y préstamos.

Otros organismos nacionales financian inversiones en el sector con fondos provenientes de préstamos internacionales, aportes del Tesoro Nacional o recursos propios, tales como la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Desarrollo Social (Programa de Financiamiento de Municipios, Programa de Desarrollo Social en áreas de

¹³ Financiamiento en agua potable y alcantarillado en Argentina. Banco Mundial.

frontera del Noreste y Noroeste Argentino), el Ministerio del Interior (Aportes del Tesoro Nacional, ATN), entre los más relevantes. Las provincias y municipios, a su vez y en menor escala, financian inversiones con recursos propios.

En materia de desarrollo rural desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) de la Nación se implementan programas como el PROSAP que administran fondos de préstamo internacional para financiar proyectos en provincias, según áreas de intervención y criterios de elegibilidad establecidos.

Una línea de financiamiento que tuvo especial desarrollo en las últimas décadas fue la destinada a la mitigación de daños y protección contra inundaciones (programas de defensas costeras de las principales ciudades del litoral fluvial de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay) a través del BIRF y el BID.

La mayor parte del financiamiento a proyectos de manejo de cuencas hidrográficas en el país, se da bajo la modalidad de asistencia o cooperación técnica bilateral o donaciones de entidades tales como el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM - GEF), la cooperación alemana (GTZ), la cooperación japonesa (JICA) o la cooperación canadiense (CIDA).

Existe, además, un mecanismo de financiamiento propio de las provincias constituido en el Consejo Federal de Inversiones (CFI) que administra fondos provinciales para el desarrollo de estudios y proyectos de inversión en una amplia gama de disciplinas, entre ellas la gestión del agua en diversas cuencas hidrográficas del país.

La recesión económica de la segunda mitad de la década de los '90 del siglo pasado, que desembocó en la crisis de los años 2001/02, afectó drásticamente los flujos financieros del sector hídrico, fundamentalmente a través del incremento de las restricciones en los presupuestos nacional y provinciales y de las restricciones causadas en la gestión de financiamiento internacional derivadas del default.

Un reciente estudio ha establecido la dificultad existente en conformar panoramas sólidos de gastos de la Nación y las Provincias en materia de gestión del agua. Entre las principales dificultades, ha señalado la multiplicidad fragmentación y dispersión de dependencias administrativas con competencia en dicho tema,

Adicionalmente, la desagregación de los gastos realmente efectuados en la gestión del agua a partir de las grandes categorías contables en que se registran los gastos de dichas dependencias, la simultaneidad de las acciones de dependencias.

Los Comités de Cuencas Hídricas constituidos por el acuerdo de febrero de 1971 entre la Nación y las Provincias mencionado en el punto F.4.4 tenían como principal (casi exclusiva) fuente de financiamiento los fondos transferidos por la Nación (Secretaría de Estado de Recursos Hídricos y los organismos que la sucedieron).

Ello los hizo fuertemente dependientes de las vicisitudes de las restricciones presupuestarias que se fueron sucediendo en el país desde su creación y que desembocaron en la Reforma del Estado desencadenante de su desactivación.

Estos Comités muchas veces han realizado estudios financiados por mecanismos propios de las provincias constituidos en el Consejo Federal de Inversiones (CFI), que administra fondos provinciales para el desarrollo de estudios y proyectos de inversión en una amplia gama de disciplinas.

En el caso del COIRCO, el mismo se financia con el ingreso de fondos de la Nación y de las cinco provincias. Dichos fondos, además de exiguos, no siempre son aportados puntualmente, lo que conspira con la óptima gestión del organismo.

La AIC, como se ha presentado en el punto C.1.8 del Diagnóstico, obtiene su financiamiento mayoritario (91%) de aportes de las empresas concesionarias de las obras hidráulicas y un pequeño porcentaje (9%) de los servicios técnicos que presta a terceros. Ello le otorga autonomía suficiente para cumplir funciones de planificación, programación y control de los Recursos Hídricos, con bastante ingerencia en la gestión ambiental.

Es importante destacar que ninguno de los organismos de cuencas analizados posee la atribución de percibir tarifas o canon por concesión de agua de la cuenca que gestionan por no habérsela delegado las jurisdicciones provinciales correspondientes

1.8. Elementos de soporte

1.8.1. Sistemas documentales y de información

En la República Argentina, la documentación relacionada con la gestión del agua (informes y evaluaciones sobre la cantidad y calidad de los recursos hídricos, económicos, jurídicos, institucionales, monografías, tesis, cartografía, imágenes, entre otros) a que accede la comunidad se encuentra alojada, en primera instancia, en Bibliotecas o Centros de Documentación de las entidades provinciales responsables de la gestión del agua.

Los organismos de cuenca como el Comité Interprovincial del Río Colorado (COIRCO), la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC), presentada en el Capítulo C, y la COREBE, presentada en el Capítulo D, poseen centros de documentación de razonable grado de desarrollo con material sistematizado.

A nivel nacional se ha creado recientemente la Biblioteca de los Recursos Hídricos de la República Argentina, que reúne en forma virtual el material bibliográfico de la Biblioteca de la actual Dirección de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos, con documentación atesorada desde la creación de la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos, en diciembre de 1969, y la producida en los Centros Documentales del Instituto Nacional del Agua, brazo tecnológico del organismo hídrico nacional, creado en enero de 1973.

El área ambiental nacional - la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - posee también un importante centro de documentación, conectado con las redes bibliotecológicas específicas nacionales e internacionales.

Son también dignos de mención los centros de documentación de otros nodos del sistema de ciencia y técnica nacionales, aquellas Facultades de Universidades con carreras especializadas en disciplinas vinculadas con la gestión del agua, de las principales asociaciones profesionales, de organizaciones no gubernamentales tales como el Instituto Argentino de Recursos Hídricos (IARH) y la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS).

Un capítulo aparte lo constituye la profusa documentación técnica relacionada con la gestión de obras hidráulicas en sus distintas fases (estudios básicos, prefactibilidad, factibilidad, evaluaciones técnico - económicas, y sus distintas instancias licitatorias). La Secretaría de Energía de la Nación ha implementado un Archivo Técnico que reúne el material de ese tipo que fuera elaborado en la dilatada y fecunda trayectoria de los otrora organismos nacionales, tales como: Dirección Nacional de Irrigación, Agua y Energía Eléctrica S.E. e Hidronor Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. Cabe citar que la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación está encarando un emprendimiento similar.

En cuanto a los Sistemas de información sobre recursos hídricos, la República Argentina no cuenta, aún, con un sistema unificado de información de sus variables de oferta y demanda de agua. Diversas y prestigiosas instituciones pioneras en la jurisdicción nacional

(Servicio Meteorológico Nacional - SMN, creado en el siglo XIX, ex empresa Agua y Energía Eléctrica S.E. - AyEE, Servicio de Hidrografía Naval - SHN, ex Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, hoy Dirección Nacional de Vías Navegables - DNVN, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria- INTA, entre las más prominentes) han efectuado prolongadas mediciones de las principales variables del ciclo hidrológico, pero asociadas a sus objetivos institucionales sectoriales (estudios y pronósticos meteorológicos, aprovechamiento de agua para determinados usos, tales como el riego, la generación hidroeléctrica, la navegación o el apoyo a la producción agropecuaria, entre otros.).

El procesamiento de tales variables no siempre ha acompañado sistemáticamente a las observaciones así como la difusión de sus datos, cuya libre disponibilidad (gratuidad de la información) no ha sido adoptada por todas las instituciones. Los sistemas de información hidrológica implementados por las provincias han sido muy variables, no sistemáticos y, en general, asociados a usos del recurso.

Desde su creación, a fines del año 1969, el área nacional responsable de la gestión de los recursos hídricos (en ese entonces denominada Secretaría de Estado de Recursos Hídricos) promovió la coordinación e integración de los esfuerzos que se venían desarrollando en el país en esta materia, en lo referente a sus procedimientos de obtención, colecta, procesamiento y difusión.

El Grupo Intergubernamental sobre Información Hídrica (GTGIH) constituido en el año 1970, convocó a representantes técnicos de todos los organismos nacionales y provinciales con actuación en dicha temática. Sus principales resultados fueron las Normas, Prácticas y Procedimientos para la Medición de Parámetros Hídricos (precipitación, evaporación, variables meteorológicas asociadas al ciclo hidrológico, niveles y caudales líquidos y sólidos de cursos de agua, aguas subterráneas, calidad del agua) y el Mapa de Cuencas y Regiones Hídricas Superficiales, antecesor del ya mencionado Atlas Digital de los Recursos Hídricos de la República Argentina.

Dicho Grupo no pudo concretar, sin embargo, los arreglos institucionales necesarios para producir una efectiva consolidación de una base de datos hidrometeorológicos y procedimientos de difusión de la información unificados para todo el país.

El Programa Sistema Nacional de Información Hídrica (SNIH) de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación tiene, entre sus objetivos, la obtención, recolección, procesamiento, almacenamiento y difusión de los datos básicos obtenidos de la Red Hidrológica Nacional, de responsabilidad de dicho organismo.

El adecuado conocimiento del estado y dinámica de los recursos hídricos en cantidad y calidad es considerado por esa Subsecretaría un componente esencial de todo proceso de planeamiento y gestión en un marco de desarrollo sostenible.

El Principio N° 44 de los Principios Rectores de Política Hídrica antes mencionados - referido al monitoreo sistemático establece:

“Conocer y evaluar el estado y la dinámica del recurso hídrico con precisión –en cantidad y calidad– constituye el insumo básico de todo proceso de planeamiento y gestión, proveyendo además información esencial para controlar la eficiencia y sustentabilidad de los sistemas hídricos. Con tal convicción, el Estado Nacional, los Estados Provinciales y los usuarios del agua, trabajando en forma coordinada a través de programas de cooperación técnica y presupuestaria, deben expandir, fortalecer y dar la continuidad necesaria a las redes de medición hasta lograr disminuir la incertidumbre en el conocimiento del recurso a un nivel razonable”.

Un caso de adecuada coordinación interinstitucional se da en materia de alerta de eventos hidrológicos extremos (fundamentalmente crecidas) en los principales tributarios de la cuenca del río de la Plata, ampliándose posteriormente a las precipitaciones e inundaciones en el área pampeana central, el que la Subsecretaría de Recursos Hídricos constituyó el Centro Operativo de Alerta Hidrológico (COAH), con sede en el INA y con activa participación del SMN, el INTA, la DNVN, el SHN, la Prefectura Naval Argentina (PNA) y organismos provinciales involucrados.

Con la información obtenida a través de dichos organismos y utilizando modernas herramientas de modelación matemática, el COAH elabora pronósticos y difunde su información en el sitio web del INA y emite partes diarios de alerta de rutina y con frecuencia acorde a la gravedad de la creciente y a las instituciones de gestión del agua y de defensa civil de las distintas jurisdicciones.

1.8.2. Educación e investigación

En Argentina, hay una serie de iniciativas en el campo de la educación e investigación para la gestión de los recursos hídricos. Se comentan, por ejemplo, acciones que se llevan a cabo en las Inspecciones de Cauces existentes en la provincia de Mendoza en materia de fortalecimiento de las capacidades locales.

En esta provincia se trabaja especialmente en lo referente a la formación social de niños y jóvenes y de promotores para replicar las actividades de fortalecimiento en otros ámbitos, todo ello en forma consistente con el programa Cultura del Agua que desarrolla el Departamento General de Irrigación en toda la provincia de Mendoza

También se puede mencionar en este punto las actividades que se llevan a cabo en la Autoridad de Cuenca de los ríos Limay, Neuquen y Negro (AIC) en materia de difusión y promoción del uso racional y la preservación la calidad del agua en su comunidad procurando pautas de conducta - más responsables y comprometidas - de la población hacia el recurso.

Numerosas son las actividades que se llevan a cabo en este sentido en el marco del Plan Estratégico de Acción (PEA) desarrollado por la Comisión Binacional para el desarrollo de la alta cuenca del río Bermejo y Grande de Tarija (COBINABE) en materia de participación de organismos técnicos locales en la ejecución de los componentes del Proyecto, reuniones regionales e implementación de un mecanismo interactivo de comunicación y participación a través de Internet y correo electrónico, denominado Red PEA de la Cuenca del Bermejo.

Los programas internacionales que se están llevando a cabo para la cuenca del río Pilcomayo, para el Sistema Acuífero Guaraní, así como para el Programa Marco para el Desarrollo Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata con consideración de la Variabilidad y el Cambio Climático tienen fuertes componentes de fortalecimiento de las capacidades locales.

Asimismo es de hacer notar que todos los organismos de cuencas existentes en la República Argentina han requerido, en mayor o menor, medida apoyo técnico a instituciones académicas del medio y organismos públicos del sistema de Ciencia y Técnica involucrados en sus temas de estudio, lo cual ha fortalecido significativamente sus capacidades de trabajo y decisión.

En lo concerniente a la formación superior, las Universidades que tienen programas de grado y post-grado de formación específica en el sector hídrico y recursos asociados, se detallan a continuación:

- Universidad Nacional de La Plata - UNLP

- Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales
- Curso de Manejo de Cuencas Hidrográficas
- (Carrera de Ingeniería Forestal)
- Maestría en Manejo de Cuencas Hidrográficas
- Orientaciones: Planificación y Gestión de Proyectos.
- Manejo Sustentable de R.N. en Cuencas de Llanura
- Manejo Sustentable de R.N. en Cuencas de Montaña
- Universidad Nacional de Misiones - UNaM
 - Facultad de Ciencias Forestales
 - Cátedra de Ordenación de Cuencas
- Universidad Nacional de Salta - UNSa
 - Facultad de Ciencias Naturales
 - Cátedra de Manejo de Cuencas
- Universidad de Mendoza
 - Facultad de Derecho
 - Cátedra de Derecho de Aguas
- Universidad de Buenos Aires
 - Curso de Postgrado de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
- Universidad Nacional de La Pampa
 - Maestría en Gestión Integral de los Recursos Hídricos

En cuanto a las Capacidades Instaladas en el Sector Académico, de Investigación y Desarrollo Tecnológico, se destaca el Instituto Nacional del Agua – INA, el cual es mostrado en la foto de la Figura 1.6.

Figura 1.6 – Instituto Nacional del Agua – INA



Fuente: www.ina.org.ar. Ezeiza. 2005.

Finalmente, no está muy difundida, asimismo, la utilización de instrumentos educativos para el mejoramiento del conocimiento de los procesos hidrológicos y la formación de actitudes positivas y comprometidas respecto del agua en la niñez y la juventud en edad de los distintos niveles de educación.

Se está trabajando en estos últimos años, en la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, en la elaboración de paquetes educativos específicamente dedicados a estos temas, bajo el auspicio de la UNESCO en coordinación con el área de educación nacional.

Otros organismos nacionales, como el Instituto Nacional del Agua, el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, la Universidad de Buenos Aires, entre otros, llevan a cabo programas de capacitación y formación en esta temática. En el nivel provincial, excepto experiencias puntuales no sistemáticas, no existen esfuerzos en la materia

1.9. Cultura del agua

En Argentina no están adecuadamente difundidos instrumentos que propicien la formación de conductas y actitudes (cambio de paradigmas sociales) en sectores de la sociedad que no se encuentren transitando ninguna etapa de la educación formal (formación áulica).

Se llevan a cabo en forma aislada campañas fundamentalmente destinadas al ahorro del agua potable en las grandes ciudades, por distintos medios de comunicación a cargo de las empresas prestatarias de dicho servicio y del ENOHSA. La Subsecretaría de Recursos Hídricos está encarando la formulación de un programa nacional de apoyo a la educación y concienciación sobre el agua a llevar a cabo conjuntamente con las jurisdicciones provinciales interesadas.

2. ANÁLISIS DE LOS ENTES DE CUENCA

2.1. Introducción

La República Argentina es un país federal y según la Constitución Nacional las provincias conservan todo el poder que no hayan delegado expresamente al Estado Nacional. Entre las facultades no delegadas se encuentra la de reglamentar el aprovechamiento y administrar las aguas del dominio público provincial, que son la mayoría.

Por tal motivo los organismos de cuenca solo pueden tener ingerencia en las materias especialmente delegadas por las provincias que los integran. El presente documento analiza los siguientes organismos y organizaciones de cuenca:

- Departamento General de Irrigación, organismo de cuencas de la provincia de Mendoza.
- Inspecciones de Cauce y Asociaciones de Inspecciones de Cauce de la provincia de Mendoza.
- Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquen y Negro, organismo de cuenca del río Negro
- Comisión Regional del Río Bermejo, organismo que funciona en la parte argentina de la cuenca.
- Grupo Río Pilcomayo, que atiende lo atinente a la parte argentina de la cuenca del río Pilcomayo.

Funcionan además otros organismos de cuenca con funciones ejecutivas, los que escapan al alcance del presente, como ser:

- Comisión Interprovincial del Río Colorado, organismo de cuenca de dicho río.
- Comité Ejecutivo de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo, organismo de cuenca de dicho río.
- Comisión Interprovincial de la Laguna La Picasa, organismo de cuenca de esta región.

- Comisión Mixta del Río Paraná, organismo de cuenca binacional Argentina-Paraguay.
- Comisión Administradora del Río Uruguay, organismo de cuenca binacional Argentina-Uruguay.
- Comisión Administradora del Río de la Plata, organismo de cuenca binacional Argentina-Uruguay.

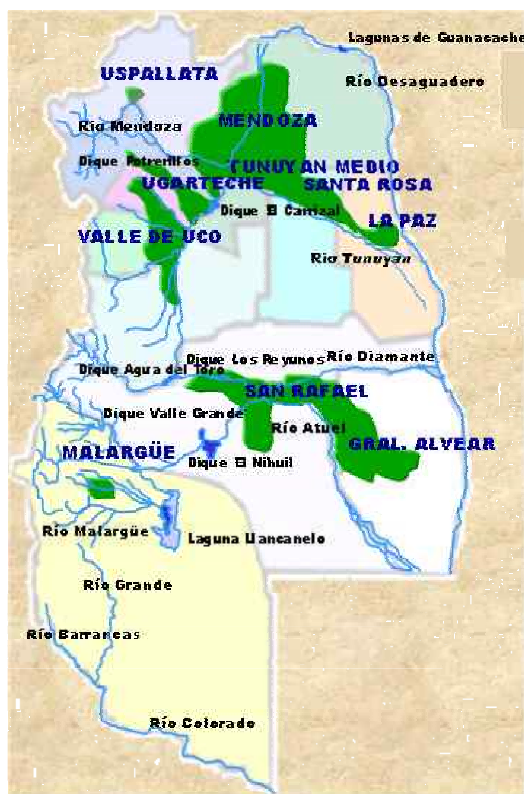
A continuación, se presentan los resultados de la evaluación procedida en cuatro organismos y/o organizaciones de cuenca del país.

2.2. Diagnóstico del Organismo de Cuencas de la Provincia de Mendoza

En Mendoza los ríos nacen en la cordillera de los Andes y se originan por aguas de origen nival, con los mayores caudales en la época de verano.

Históricamente la provincia fue un verdadero ejemplo de la actividad humana para la conformación de los oasis de regadío, alrededor de los cuales se desarrolló toda la actividad económica, estrechamente ligada a la preservación del recurso hídrico. El mapa de la Figura 2.1 ilustra las cuencas de la provincia de Mendoza.

Figura 2.1 – Provincia de Mendoza (Argentina)



Fuente: Departamento General de Irrigación. Argentina.

Menos del 3% de la superficie de la provincia está cultivada, unas 360.000 Ha. sistematizadas para riego, concentrándose las actividades en tres oasis principales, existiendo además otro pequeño oasis, el del río Malargüe, más al sur:

- Oasis Norte: conformado por los ríos Mendoza y Tunuyán Inferior
- Oasis Valle de Uco: ríos Tunuyán Superior y Arroyos y Vertientes
- Oasis Sur: ríos Diamante y Atuel

La población de la provincia es de 1,6 millones, de los cuales el 80% se concentra en el Oasis Norte. En este oasis y en el de Valle de Uco se extrae significativamente agua subterránea, utilizada como complemento del recurso hídrico superficial. El 90% del agua se destina al uso agrícola mientras que el uso industrial utiliza principalmente agua subterránea. En el Oasis del río Mendoza el 17% del agua se destina para abastecimiento poblacional.

La vid ha sido el principal cultivo por décadas, ocupando la mitad de la superficie cultivada y el 60% del valor de la producción agrícola, mientras que la actividad económica que más agua consume es la agricultura de frutas hortalizas de clima templado con gran valor de mercado. Otras actividades económicas relevantes son la agroindustria, la generación eléctrica, la extracción y destilación de petróleo, la metalmecánica y los servicios asociados.

2.2.1. Grado de Desarrollo

El Departamento General de Irrigación (DGI) actúa como Organismo de Cuencas y es el encargado de la administración general de las aguas dentro de la provincia y a su vez es responsable de considerar y resolver todos los asuntos atinentes a las mismas.

No existe en Argentina un organismo con tanto progreso como el DGI de la provincia de Mendoza, por lo que su grado de desarrollo debe calificarse como avanzado. A ello se suma que la administración estatal se conjuga con una administración no estatal, a cargo de los usuarios de las aguas, consagrada por la Ley General de Aguas y garantizada por la Constitución Provincial.

El organismo goza de autarquía presupuestaria de jerarquía constitucional, no encontrándose por lo tanto subordinado financieramente o presupuestariamente al Gobierno de la provincia, cuestión que lo habilita para sancionar su propio presupuesto de gastos y cálculo de recursos y disponer libremente de los fondos recaudados, constituyendo ello una fortaleza manifiesta al estar asegurada su sostenibilidad económica y financiera.

Su tradición en materia hídrica de más de un siglo, más la alta especialización de sus cuadros técnicos le confieren una posición de liderazgo, aspecto que debe ser tenido en cuenta como otra fortaleza.

Otra fortaleza es su interacción con los grupos de interés y usuarios del agua, quienes participan en las decisiones que adopta el organismo con relación a la operación y el mantenimiento de los sistemas de canales secundarios y terciarios y a la oportunidad para ejecutar obras menores.

Al respecto vale la pena señalar como otro aspecto positivo que a partir del año 1984 se inició un proceso de descentralización a nivel de Subdelegaciones de Cuencas que se materializó a partir del año 1993, por el cual se unificaron Inspecciones de Cauces, pasando así a tener éstas un mejor funcionamiento y mayor protagonismo en todo lo concerniente al manejo del agua en su zona.

2.2.2. Bases Legales e Institucionales

La Ley General de Aguas de la provincia sancionada en el año 1884 creó un Organismo de Aguas al que le atribuyó como misión la administración de las aguas públicas y la policía sobre las aguas privadas.

Posteriormente, la Constitución Provincial del año 1894 denominó a dicho organismo como Departamento General de Irrigación, el que fue ratificado a su vez por la Constitución Provincial del año 1916, actualmente vigente.

El DGI es un organismo público descentralizado que administra el recurso hídrico a nivel provincial, reglamentando y fiscalizando su uso. Goza de autarquía institucional y presupuestaria, de jerarquía constitucional y de atribuciones jurisdiccionales que lo erigen

como tribunal de agua para resolver los conflictos que se suscitan entre los usuarios del recurso. Su relación con los Poderes Públicos es la que marca la legislación vigente.

Su objetivo principal es la preservación, distribución y regulación de las aguas, a fin de aprovechar todos sus usos posibles, ejerciendo el control directo respecto a las concesiones otorgadas e instando aquellas que se deban otorgar, realizando los estudios necesarios para luego promover la correspondiente Ley de Concesión ante la Honorable Legislatura de la provincia.

El DGI es el que ejerce el poder de policía sobre las aguas, cauces naturales y artificiales, riberas y servidumbres, entendido éste como la potestad de vigilancia sobre el recurso hídrico con el objeto de preservar la salud pública y promover el bienestar común de los habitantes de Mendoza.

Dentro de su funcionamiento no participan en las decisiones los órganos de segundo ni los de tercer orden, es decir el gobierno provincial y los gobiernos locales – municipales – de las diferentes áreas de influencia de los ríos.

Cuenta con Subdelegaciones de Aguas en cada uno de los ríos más importantes de la provincia: ríos Mendoza, Tunuyán Inferior, Tunuyán Superior, Diamante, Atuel y Zona de Riego Malargüe. Los Subdelegados son funcionarios jerárquicamente dependientes del Superintendente, que ejercen la administración de cada río en particular.

Dentro de sus respectivas circunscripciones, tienen funciones similares a las del Superintendente (ver punto A.1.4) en lo concerniente a la distribución equitativa del agua para distintos usos a nivel primario, coordinando la operación de los sistemas secundarios y terciarios con las distintas Inspecciones de Cauce, las que tienen a su cargo esa función. Para tener una dimensión de la red de canales existente, la provincia cuenta con más de 12.200 Km. de canales y 2.240 Km. de colectores de drenaje.

Una institución fundamental dentro del manejo del agua que hace el DGI es la inherencia, por la cual se establece que el derecho a usar el agua no puede separarse de la propiedad del predio al cual se le otorgó ese derecho.

Tiene a su cargo la protección administrativa del uso y goce de los recursos hídricos superficiales y del aprovechamiento general de las aguas subterráneas; el otorgamiento de permisos particulares de agua (temporarios o precarios) y todo lo relativo a servidumbres administrativas.

Para emplear agua superficial es requisito contar con un informe elaborado por este organismo, fundado en la planificación integral del recurso hídrico, siendo la Legislatura Provincial en última instancia la que otorga la concesión, mientras que en el caso del agua subterránea, es el mismo DGI quien directamente otorga la concesión.

La participación de los usuarios, si bien es algo practicado desde siempre, es recién en el año 1996, y mediante legislación provincial, que ha quedado definitivamente plasmada la personería jurídica de las Inspecciones de Cauce como asociaciones públicas no estatales, fijándose a su vez sus atribuciones y sus competencias. La Constitución Provincial ya otorgaba a los regantes de canales, hijuelas y desagües el derecho de elegir sus propias autoridades y administrar sus rentas.

Esas entidades son reconocidas como personas de derecho público, sin fines de lucro, y gozan de autarquía y plena capacidad para actuar en los ámbitos del Derecho Público y Privado.

Su autarquía les otorga facultades para recaudar e invertir sus propias rentas y no guardan relación de dependencia respecto del DGI, el que únicamente ejerce sobre ellas un control de legalidad. El Inspector de Cauce es un usuario elegido entre sus pares y no depende jerárquicamente del DGI.

Por otro lado funcionan las Juntas Honorarias de Inspectores, donde cada río tiene la suya. Su misión es discutir la política hídrica de la DGI en su ámbito y aprobar el presupuesto anual de la Subdelegación de cada río.

Fueron creados a su vez los Consejos Consultivos de Cuenca, foros de estudio, análisis y opinión de los distintos problemas y soluciones que requiere modernizar el manejo y uso del agua en la cuenca de cada río de la provincia, que intenta reunir a todos aquellos que, en forma directa o indirecta, están interesados en las cuestiones de gestión del agua y de manejo de la cuenca correspondiente, tanto en la protección y desarrollo de sus recursos naturales y humanos, como en el mejoramiento del aprovechamiento sostenible de sus aguas.

Aparte del DGI, que opera la conducción del agua en los ríos de la provincia y en los canales principales, y las obras hidráulicas para almacenamiento, y de las Inspecciones de Cauce, que son las encargadas de la distribución del agua en la red menor de canales, que en la actualidad suman alrededor de 160, y de las Asociaciones de Inspecciones de Cauce (organismos de segundo grado), que existen 16 al presente, hay varios entes más, tanto públicos como privados, que tienen injerencia o influencia en el manejo y operación del recurso hídrico en la Provincia. Entre los principales actores puede mencionarse:

- Aplicación de agua a parcelas: a cargo de los regantes agrícolas.
- Agua potable: esta a cargo de la empresa Obras Sanitarias Mendoza S.A., la que es responsable de la prestación de los servicios de aprovisionamiento de agua potable y de saneamiento en el ámbito de la provincia; así como de municipios y de otros operadores, y la actividad está supervisada por el Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS)
- Obras hídricas: las ejecuta el Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la provincia de Mendoza (MAOP), el que cuenta con dos Direcciones vinculadas con el agua: la de Recursos Naturales Renovables que tiene asignada funciones de organismo de contralor para la explotación recreativa asociada a los cuerpos de agua (perilagos), y la de Hidráulica, responsable de las obras de defensa contra aluviones y los cauces aluvionales existentes en terrenos de dominio público o privado.
- Arbolado público: El riego esta a cargo de los municipios.
- Hidroelectricidad: La operación de las obras fue concesionada por el Estado Nacional y está a cargo de empresas privadas. La fiscalización de la seguridad de las presas esta a cargo de un ente nacional, el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).
- Establecimientos industriales: El manejo del agua está a cargo de los mismos industriales privados.
- Otros: universidades e institutos de investigación hídrica.

2.2.3. Motivación de la Creación de la Organización

Las actividades en la provincia de Mendoza, por ser una zona semi-árida, dependieron siempre de los ríos, de la red de canales y de los acuíferos subterráneos. Ya existían obras hidráulicas de importancia en su territorio realizadas por los nativos (huarpes) bajo la influencia de los Incas y posteriormente, en el período colonial, la cultura hidráulica huarpe se fusionó con la española. Por ello la legislación mendocina se encuentra fundada sobre los principios heredados de sus antecesores españoles e indígenas.

Para la administración del recurso hídrico escaso fueron dictándose normas de carácter provincial respetando siempre las modalidades de cada zona, pero que tenían una marcada intervención estatal, apareciendo instituciones centralizadas como la del Juez General de Aguas o el Inspector General de Aguas, por citar algunas.

Hacia fines del siglo XIX nacen los principios básicos de la legislación hídrica que fueran luego receptados por la Ley General de Aguas sancionada en el año 1884, aún hoy vigente. Por dicha ley se creó un Organismo de Aguas y se le atribuyó como misión la administración de las aguas públicas y la policía sobre las aguas privadas, luego la Constitución Provincial del año 1894 descentralizó tal administración otorgando esta facultad a un Departamento General de Irrigación, teniendo en cuenta que éste era el uso de mayor trascendencia para la época.

2.2.4. Estructura organizacional

Su constitución orgánica está conformada por tres cuerpos de decisión con facultades y atribuciones propias, a saber: un Superintendente General; un Honorable Tribunal Administrativo y un Honorable Consejo de Apelaciones.

El Superintendente General de Irrigación es la máxima autoridad ejecutiva y técnica del organismo responsable del manejo de los cauces naturales y administra los fondos del organismo, rindiendo cuenta al Tribunal Administrativo. Es también juez de aguas, pues entiende en apelación de las decisiones de los Subdelegados, y tramita originariamente todas las solicitudes de concesiones de agua pública.

Está asistido por tres Secretarios: el Secretario Técnico, el Secretario de Administración y Finanzas y el Secretario de Asuntos Institucionales, de quienes dependen las diversas oficinas técnicas, administrativas, financieras, contables, jurídicas e institucionales.

El Consejo de Apelaciones es un órgano colegiado integrado por 5 consejeros, quienes representan a las principales cuencas de la provincia. Es el tribunal de superior instancia administrativa en los asuntos vinculados al uso y distribución de las aguas que hayan sido resueltos originariamente por el Superintendente General de Irrigación.

El Tribunal Administrativo de Irrigación está integrado por los 5 miembros que componen el Consejo de Apelaciones y por el Superintendente General de Irrigación y su actividad se refleja a través del dictado resoluciones, pero no tiene funciones jurisdiccionales. Entre sus atribuciones se destacan las siguientes:

- Sancionar el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos del organismo.
- Nombrar, remover y fijar los sueldos de los empleados.
- Aprobar los presupuestos y rendiciones de cuentas de las Inspecciones de Cauces, ejerciendo un control de legalidad respecto a ello.
- Aprobar las elecciones de Autoridades de Cauces, designando a las mismas.
- Aprobar el Plan Anual de Obras Hídricas Menores.
- Dictar reglamentos de cumplimiento obligatorio para los usuarios de la red hídrica provincial, verdaderas leyes sobre la materia.
- Aprobar la concesión de las aguas subterráneas.

También dentro de esta organización se destacan los Subdelegados, quienes son funcionarios jerárquicamente dependientes del Superintendente General de Irrigación, y cumplen, en el territorio de su competencia, las demás funciones correspondientes a la Superintendencia General.

Cada uno tiene a su cargo la cuenca de un río, y la inmediata administración y distribución del agua entre los canales, existiendo por lo tanto las Subdelegaciones de los ríos Mendoza, Diamante y Atuel, y dos para el río Tunuyán, el que está dividido en dos subcuencas - inferior y superior -, más la Zona de Malargüe con idénticas facultades y atribuciones. La Figura 2.2 muestra el organigrama del DGI.

```

graph TD
    A[CONSEJO DE APELACIONES] -.- B[SUPERINTENDENTE GENERAL DE IRRIGACION]
    B -.- C[TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE IRRIGACION]
    B --> D[SECRETARIA GENERAL]
    B --> E[SECRETARIA DE GESTION INSTITUCIONAL]
    B --> F[SECRETARIA DE GESTION HIDRICA]
    B --> G[SECRETARIA ADMINISTRATIVA DE RECURSOS]
    B --> H[SUBDELEGACION RIO MENDOZA]
    B --> I[SUBDELEGACION RIO TUNUYAN SUP.]
    B --> J[SUBDELEGACION RIO DIAMANTE]
    B --> K[SUBDELEGACION RIO TUNUYAN INF.]
    B --> L[ZONA DE RIEGO MALARGUE]
    B --> M[SUBDELEGACION RIO ATUEL]
  
```

Se aprecia una alta especialización dentro de su planta de personal, lo cual le otorgaría la flexibilidad necesaria para adecuarse a los cambios que se presenten en el corto y mediano plazo debido a avances tecnológicos y a las acciones que surjan como parte del Plan Hídrico Provincial, actualmente en desarrollo.

En el DGI, el Superintendente General de Irrigación es la máxima autoridad ejecutiva y técnica del organismo, funcionando además el Consejo de Apelaciones, que hace las veces de "Poder Judicial" y es el tribunal de superior instancia administrativa en lo relacionado con el uso y distribución del agua, y el Tribunal Administrativo de Irrigación, que hace las veces de "Poder Legislativo" y su actividad se refleja a través del dictado de las resoluciones para sancionar el Presupuesto Anual y aprobar el Plan de Obras Hídricas Menores, entre otras.

Tanto el Superintendente como los miembros del H. Consejo de Apelaciones duran cinco (5) años en sus funciones, para no coincidir con el recambio político de los miembros del Poder Ejecutivo Provincial que es cada cuatro (4) años, cuentan con la posibilidad de ser reelectos y no pueden ser removidos sino por el Jury de Enjuiciamiento de Magistrados.

2.2.6. Nivel de Participación de los Stakeholders

Esta participación activa de los propios interesados se manifiesta a través de las denominadas “Inspecciones de Cauce”, reales asociaciones de usuarios constituidas obligatoriamente por todos los tenedores de derechos de agua que riegan por un mismo canal, las que eligen a

sus funcionarios (Inspector de Cauce y Delegados) a través del sufragio de los regantes o usuarios empadronados en una zona.

Estas asociaciones tienen a su cargo la coordinación de la operación de los sistemas de canales secundarios y terciarios, y cuentan con suficientes facultades para recaudar e invertir sus propias rentas y no guardan relación de dependencia respecto del DGI, el que únicamente ejerce sobre ellas un control de legalidad.

Más recientemente aparecen las denominadas “Asociaciones de Inspecciones de Cauce”, que son agrupaciones voluntarias de Inspectores de Cauces con intereses y objetivos comunes para lograr una mejor y más eficiente administración del recurso, en procura del bien común zonal.

Por otra parte una participación más influyente de los Inspectores de Cauce se observa en las denominadas “Juntas Honorarias de Inspectores” formadas para cada río con injerencia directa sobre la política hídrica de la DGI en su ámbito y responsable de aprobar el presupuesto anual de la Subdelegación de cada río.

En cuanto a los Consejos Consultivos de Cuenca puede decirse que constituyen foros de opinión sobre los problemas y soluciones para el mejoramiento del aprovechamiento sostenible de las aguas de cada río de la provincia, conformados en base a aquellas personas relacionadas directa o indirecta con la gestión del agua en la cuenca correspondiente. Estos Consejos son convocados fundamentalmente cuando surgen problemas con la distribución del agua.

En otro orden y teniendo en cuenta la necesidad de generar una actitud de respeto y compromiso con la conservación del ambiente en general y del recurso hídrico provincial en particular, procurando una gestión integral del agua que permita a los distintos sectores de la comunidad desarrollarse en forma armónica y equitativa, el DGI viene implementando políticas de gestión ambiental dirigidas a lograr un cambio cultural, fundamentalmente en los niños y jóvenes, a fin de corregir los procesos de contaminación y degradación del agua.

En este marco, y en adhesión a los principios y objetivos del Club Latinoamericano de Amigos de la Cuenca creado en el año 1998 en Colombia en la Primera Asamblea Ordinaria de la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Cuenca (RELOC), el DGI dispuso por Resolución N° 745 del año 1999 la constitución del “Club Amigos de la Cuenca” en cada río de la provincia de Mendoza. De estas organizaciones se espera que surja una red de líderes en defensa de la cuenca, para que adopten nuevas actitudes y valores hacia la misma, reconociendo su importancia para la vida humana y para la salvaguarda de la naturaleza.

2.2.7. Instrumentos de Gestión de los Recursos Hídricos

En el DGI, desde la última década, se está coordinando el desarrollo de la planificación de la gestión de los recursos hídricos provinciales, contando con la participación de sus técnicos y funcionarios, la consulta del sector científico-académico mendocino, de consultores del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales del Gobierno Nacional y con la asistencia técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional y del Centro de Estudios Hidrográficos del CEDEX (España). A ello se sumó más recientemente la incorporación de los principios de gestión del agua propiciados por OEA, Banco Mundial, GWP, entre otros., y la experiencia de los planes en elaboración en distintos países de la Región.

Dicho Plan constituye un instrumento que permite la construcción de una acción coordinada y sostenida en el tiempo y espacio, provee una base concreta en la que están definidas las prioridades, detalla las principales líneas de acción, y establece metas que

permiten visualizar el mejoramiento en la gestión de la oferta y la demanda, así como la evolución de los instrumentos y medios con los cuales se realiza dicha gestión.

En general el proceso de formulación está animado por una serie de principios básicos que procuran una gestión del agua integral, sustentable, eficiente, equitativa y por cuenca, lo cual pasó a constituir el objetivo a alcanzar en beneficio de la sociedad mendocina y de su producción.

El Plan, observando como regla básica el respeto y la conservación del ambiente, es esencialmente democrático ya que pretende recoger las sugerencias de la comunidad mendocina. Debe ser flexible para adaptarse a los cambios en el crecimiento de la demanda y a las externalidades futuras y está sujeto a permanente revisión y monitoreo.

Pretende ser consensuado tanto con el mismo gobierno provincial como con dicha comunidad y con las empresas, los organismos no gubernamentales y las entidades científicas.

Durante el año 1997 se pudo contar con un resultado preliminar en cuanto a Descripción y Diagnóstico para cada cuenca, en el que se identificaron los siguientes problemas:

- Escasez natural agudizada por el crecimiento paulatino de la demanda y su diversificación,
- Bajo nivel de eficiencia en el uso del agua, tanto agrícola como para abastecimiento poblacional,
- Falta de incentivos para un buen uso del agua,
- Incremento notable de la contaminación,
- Escasez de recursos financieros que genera el sector agua,
- El fraccionamiento en la gestión institucional del agua,
- La insuficiente oferta de información fidedigna y oportuna,
- Insuficiente participación pública en la gestión del agua,
- Las necesidades insatisfechas en materia de recursos humanos capacitados para confrontar los retos que depara el futuro en la materia.

En noviembre de 1999 se completó la parte propositiva, cerrando así la primera iteración, pudiendo poner a disposición de la comunidad el documento de “Bases y Propuestas para el Consenso de una Política de Estado”, presentado ante la Legislatura de la provincia de Mendoza, a partir del cual se inició una intensa actividad de difusión y discusión de la propuesta. Las principales propuestas referidas a las áreas sobre las cuales se priorizará el accionar en materia hídrica en la provincia de Mendoza se resumen a continuación:

- Ordenamiento Institucional: Generar una política provincial de gestión del agua a través de la creación del Departamento General de Aguas
- Profundización de la Descentralización: En cuanto a atribución de facultades lograr el fortalecimiento institucional; capacitar a inspectores y tomeros; lograr un uso conjunto del agua superficial y de la subterránea y tender a una mayor transparencia en la gestión.
- Consejos Consultivos de Cuenca: Alcanzar un conocimiento y el estudio de la cuenca y sus recursos mediante la individualización de las acciones prioritarias y las estrategias más adecuadas para la aplicación de dichas acciones
- Ordenamiento de los Derechos: Sanear y satisfacer los derechos vigentes y facilitar el acceso a nuevos permisos mediante el saneamiento de los padrones, reglas claras para el otorgamiento de nuevos permisos, y la sanción de una Ley Integral de Ordenamiento Territorial.
- Gestión del Agua: conservación, operación, planificación y evaluación de la gestión del agua a través de un Plan Maestro de operación, de proyectos de modernización y conservación del agua.

- Control y protección del agua y de las cuencas hidrográficas: Proteger el Dominio Público Hidráulico, calidad de aguas superficiales, protección aluvional, conservación de suelos, protección de los ecosistemas hídricos y conservación de los humedales mediante la determinación física del dominio, aplicación de la componente “Calidad de agua y suelo” de PROSAP, tratamiento de la contaminación, incentivos al uso sustentable, áreas de protección hidrogeológicas y áreas de restricción hidrogeológica.
- Mejora del Sistema Hídrico: Plan plurianual de inversiones por cuenca mediante un programa de corto, mediano y largo plazo y un Banco de Proyectos
- Financiamiento: Diseño e instrumentación de un Sistema Financiero del Agua aplicando subsidios para: (i) infraestructura hidráulica, (ii) modernización del riego; un sistema tarifario justo y la exploración y aprovechamiento de nuevas fuentes de financiamiento
- Información: Diseño e instrumentación del Sistema Integral de Información sobre la gestión del agua a través de un Sistema de Información para la Planificación Hídrica (SIPH), un Sistema de Información Hidronivometeorológica (SIH) y de un Sistema de Documentación del DGI (SDDGI).
- Formación de recursos humanos: Aumentar la capacidad de gestión de la problemática hídrica mediante talleres y cursos de corta duración y especialización y la realización de cursos de posgrado y cursos a nivel de técnicos de nivel medio.

2.2.8. Mecanismos y fuentes financieras

El DGI es un organismo descentralizado y autárquico que sanciona su propio presupuesto de gastos y cálculo de recursos, por lo que no se encuentra subordinado financieramente o presupuestariamente, y control del Honorable Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza mediante, está habilitado para disponer libremente de los recursos monetarios que le son propios.

En el año 2003 su presupuesto anual fue próximo a u\$s 5.807.000, el que se desagregó para atender las diferentes erogaciones según el siguiente detalle:

Administración Central	27 %
Atención cuencas ríos Tunuyán, Mendoza, Atuel, Diamante y Malargüe	37 %
Atención aguas subterráneas	4 %
Control de la contaminación del agua	3 %
Ejecución de obras menores	18 %
Operación y mantenimiento de la red hidrometeorológica telemétrica	2 %
Amortización e intereses de la deuda	9 %

Los ingresos del organismo se basan en el cobro de tres tipos de tarifas, a saber:

- por la concesión de agua superficial, la cual incluye el reembolso de obras,
- por la concesión de agua subterránea,
- por la contaminación hídrica.

El primer grupo capta el 86% de la recaudación, mientras que el agua subterránea participa en algo más del 12%. La tarifa para reducir la contaminación hídrica no es tan significativa en cuanto a montos.

El recurso hídrico es utilizado como insumo en varias actividades, de modo que es valuado acorde a su productividad, el canon del agua superficial se calcula en función de la superficie, con algunas excepciones, y para el agua subterránea se toma el criterio del diámetro de la perforación.

La actual estructura tarifaria le permite al DGI autofinanciarse mediante un método simple de implementar y de administrar, ya que la información requerida es el tamaño de las parcelas.

Para el usuario, el costo del agua superficial, distribuida a través de la red de canales, está compuesto por la tarifa cobrada por el DGI, más la cobrada por las Inspecciones de Cauce, más otros gastos, como los de limpieza de los cauces, entre otros.

Para expresar el costo por m³, se consideran los caudales recibidos en promedio en bocatoma de la parcela. En cuanto al agua subterránea, el costo para el usuario se compone por la tarifa cobrada por el DGI más los gastos energéticos, más la inversión y gastos varios. Valuando en términos de volumen, su valor resulta más costoso que el agua superficial, del orden del quíntuplo.

El canon, en las cuencas de los ríos Mendoza y Tunuyán, es de 28 u\$s / Ha / año para usuarios de riego y de 42 u\$s / Ha / año en promedio para usuarios industriales, siendo el cumplimiento de pago del 80 % para los regantes y del 90 % para las industrias.

Para los ríos Atuel y Diamante los valores del canon representan el 50 % de los valores antes citados, pudiéndose esperar la misma cobranza, salvo para los regantes del río Atuel en el que el porcentaje de pago se ubica algo por debajo, cercano al 70 %. Dentro del porcentaje impago se interpreta que ello puede corresponder a tierras abandonadas, fraccionamientos y loteos y a una falta de actualización del padrón.

Los gastos de capital, vinculados a la mejora y ampliación de la infraestructura hidráulica, son de elevada magnitud, debido a la necesidad insatisfecha existente por este tipo de infraestructura, y no alcanza a financiarse con la recaudación antes explicada.

Existen algunas fuentes para financiar obras hidráulicas:

- Fondo Fiduciario de Obras Públicas (FFOP): creado en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la Provincia, el cual se ha nutrido principalmente de recursos provenientes de las privatizaciones de la empresa eléctrica Electricidad de Mendoza Sociedad del Estado (EMSE) y la empresa potabilizadora Obras Sanitarias Mendoza SA (OSMSA).
- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP): Este programa, financiado por el Banco Mundial y el BID, está destinado para ejecutar el Programa de Riego y Drenaje de Mendoza (PRM).

2.2.9. Inspecciones de Cauce y Asociaciones de Inspecciones de Cauce de la provincia de Mendoza

Consagrada por la Ley General de Aguas de la provincia de Mendoza y garantizada por la Constitución Provincial existe una administración para la gestión del agua en los acueductos artificiales derivados de los cauces naturales o de sus obras de distribución, tendiente al logro del bien común zonal, que está a cargo de los usuarios de las aguas como integrantes de las denominadas "Inspecciones de Cauces".

Estas son asociaciones públicas no estatales constituidas obligatoriamente por todos los tenedores de derechos de agua que riegan por un mismo canal, regidas por la ley provincial N° 6.405 sancionada el 02/07/1996, la que define clara y específicamente su naturaleza jurídica, reglando su composición y atribuciones, atendiendo a su origen constitucional.

Reconocidas como personas de derecho público provincial, sin fines de lucro, gozan de autarquía y plena capacidad para actuar en los ámbitos públicos y privados, y sus autoridades son elegidas por los usuarios que las componen.

Actualmente funcionan del orden de 160 Inspecciones en toda la provincia y su autarquía les otorga facultades para recaudar y administrar contribuciones públicas e invertir sus propias rentas, no guardando relación de dependencia respecto del Departamento General de Irrigación (DGI), quien únicamente ejerce sobre ellas un control de legalidad.

Con la existencia de las Inspecciones de Cauces en la provincia de Mendoza se ha producido una administración basada en una descentralización de doble grado toda vez que el DGI es un ente descentralizado y autárquico respecto del Poder Ejecutivo Provincial y las Inspecciones de Cauces lo son también respecto del mismo. Sus atribuciones son similares a las de este organismo pero las ejercen únicamente dentro de su jurisdicción territorial.

El gobierno de las Inspecciones de Cauces está a cargo de un Inspector de Cauce y de la Junta de Delegados. Todos son elegidos en forma directa y en la misma oportunidad por los usuarios inscriptos en el padrón del respectivo canal, funciones que se renuevan cada 4 años.

Los Inspectores de Cauce son jueces de agua de primera instancia y, como tales, deben decidir los conflictos que se suscitan entre los usuarios de su canal a causa de la distribución de las aguas.

Además, administran el canal y vigilan la distribución del agua, efectuada bajo sus órdenes por empleados llamados "tomeros". Con los fondos que administran los Inspectores se pagan los sueldos de los tomeros, los trabajos de limpieza y conservación de las obras de toma y de los acueductos y ciertas obras que la Junta de Delegados ha decidido realizar.

La Junta de Delegados tiene por funciones: fijar el monto de la "prorrata" anual que deben pagar los usuarios; fijar el Presupuesto anual de cada canal; autorizar y presupuestar las obras que hayan de ejecutarse en el mismo; acusar al Inspector ante el Superintendente en caso de comprobar irregularidades en la administración y nombrar a los empleados - tomeros y otros - de la Inspección de Cauce.

Existen a su vez Asociaciones de Inspecciones de Cauce, las que se conforman por cuenca y zona de riego de cada río y es donde se desarrollan los programas macro de distribución del agua.

Su funcionamiento es financiado con el presupuesto que manejan las Inspecciones de Cauce, el que surge de las asambleas de usuarios, en las que se discute el valor a percibir para el funcionamiento del canal y para sostenimiento de la Asociación, valores que son incluidos en las boletas del Canon de Riego que emite anualmente el DGI.

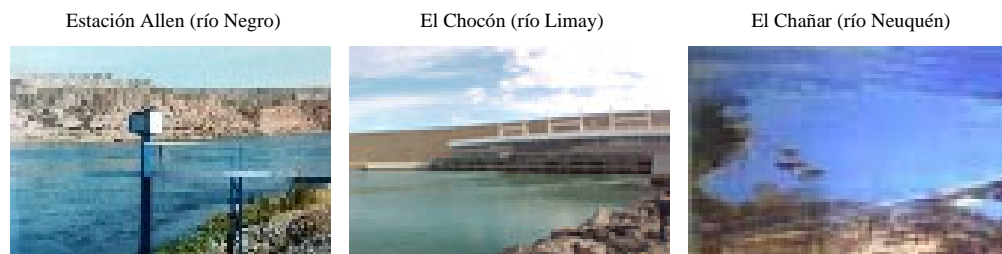
Estas Asociaciones cuentan con un local para funcionamiento y lugar de reunión y generalmente cuentan con empleados en relación de dependencia más profesionales que las asisten en caso de litigios. Al presente funcionan en total 16 distribuidas de la siguiente forma: 7 en la cuenca del río Mendoza, 4 en la del río Tunuyán Inferior, 2 en la del río Tunuyán Superior, 3 en la del río Atuel y ninguna aún en la del río Diamante.

2.3. Diagnóstico del Organismo de Cuenca del río Negro

La cuenca del río Negro contiene una población de 874.000 habitantes, recorre de oeste a este una vasta región de la Patagonia Norte y es el mayor recurso hídrico superficial con desarrollo íntegro dentro del territorio argentino.

Posee una superficie de 116.000 Km², el agua de sus ríos proviene de precipitaciones líquidas invernales y del proceso de fusión nival de primavera y verano y las cabeceras de sus tributarios, los ríos Limay y Neuquén, nacen en la cordillera de Los Andes y desaguan en el Océano Atlántico. Las fotos de la Figura 2.3 ilustran algunos embalses de los ríos Negro, Limay y Neuquén.

Figura 2.3 – Embalses de los ríos Negro, Limay y Neuquén



En la cuenca se desarrollaron sistemas de riego de magnitud, tales como el del Alto Valle del Río Negro, el del Valle Medio y el del Valle Inferior del mismo río, entre los principales, y además se construyeron los grandes aprovechamientos hidráulicos de Alicurá, Piedra del Aguila, Pichi Picún Leufú, El Chocón y Arroyito, todos sobre el río Limay, y el Complejo Cerros Colorados, sobre el río Neuquén.

Lo expuesto muestra el nivel de aprovechamiento de los recursos hídricos desplegado en la región y permite intuir el grado de conflictividad que fue produciéndose en cuanto a la gestión de los recursos hídricos.

2.3.1. Grado de Desarrollo

El grado de desarrollo de la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC) puede ser considerado como avanzado en base a los resultados alcanzados en una década de actuación activa en beneficio de gran parte de la sociedad de la cuenca y para la economía regional, hecho que así es percibido por la comunidad. Después de su creación mejoraron situaciones relacionadas con la escasez del agua, inundaciones, calidad ambiental y conflictos por el agua.

Existiendo grandes aprovechamientos hidráulicos en la cuenca, el mantener la preocupación de un manejo racional del agua, enmarcado ello dentro de una protección del medio ambiente, para cumplir así con los objetivos para lo cual fue creado, es una de las fortalezas de este organismo.

Funcionalmente, su estructura organizacional cuenta con recursos humanos capacitados que permite prestar servicios útiles a la sociedad y a terceros, lo cual potencia la eficiencia operacional del organismo y constituyen otra fortaleza a destacar.

En cuanto a su sostenibilidad económica y financiera, al provenir la mayoría de sus recursos presupuestarios de las regalías hidroeléctricas, ello le da cierta certeza en la disponibilidad regular de fondos. El no depender exclusivamente de decisiones políticas y haberse adoptado este procedimiento de financiación para su funcionamiento representa otra fortaleza a tener en cuenta.

2.3.2. Bases Legales e Institucionales

En el año 1985 nace la AIC por Acuerdo de los Gobernadores de las provincias ribereñas: Neuquén, Río Negro y Buenos Aires, en su calidad de titulares de los derechos sobre los recursos hídricos de la cuenca y el Estado Nacional, invitado a participar en uso de los derechos y facultades delegadas constitucionalmente por las propias provincias. Fue concebido entonces como un organismo estatal descentralizado – autárquico -, con dependencia política de las jurisdicciones intervinientes y autonomía económica.

El Tratado fue ratificado por Ley N° 1651 del 07/07/1986 de la Provincia del Neuquén, por Ley N° 2088, del 21/07/1986 de la Provincia de Río Negro y Ley N° 10.452 del 09/10/1986 de la Provincia de Buenos Aires. El día 26/10/1990 el Congreso Nacional sancionó la Ley Nacional N° 23.896, con lo cual dio formalización legal a la manifestación política expresa de los Gobernadores involucrados y del Poder Ejecutivo Nacional.

Si bien la República Argentina tiene una organización política de tres órdenes, es decir nacional, subnacional o provincial y local o municipal, en la AIC no está representado el nivel local y la toma de decisiones es por parte de los representantes de los otros dos niveles políticos, es decir de los gobernadores de las provincias integrantes y del representante del Poder Ejecutivo Nacional.

En el año 1992 comenzó a estructurarse en la Argentina un modelo diferente de organización económica, iniciándose un proceso de transferencia de servicios, entre ellos los de generación de energía eléctrica, desde la órbita de las empresas del Estado Nacional a concesionarios privados.

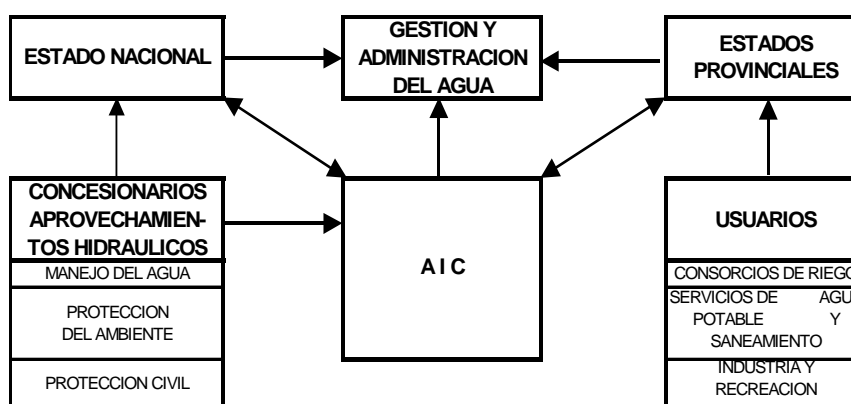
La existencia de la AIC en la región otorgó el marco político institucional adecuado para que, con muy pocas modificaciones de facultades y funciones, se pudiera acompañar esta etapa de cambios programados y así absorber responsabilidades innatas que el Estado Nacional se había reservado para sí y ejercía por medio de sus Empresas.

Es por ello que, a partir del año 1993, su actividad se potenció significativamente. Ese año fue suscripto en Buenos Aires un acuerdo entre los Gobernadores de las provincias ribereñas y el Estado Nacional, en virtud del cual dentro del ámbito institucional de la AIC se iba a aprobar la documentación a aplicar en el proceso de privatización de la actividad de generación hidroeléctrica, correspondiéndole finalmente al organismo el rol de Autoridad de Aplicación de los Contratos de Concesión de Aprovechamientos Hidroeléctricos en lo relativo al manejo de aguas, a la protección del ambiente y a la protección civil.

Los objetivos del organismo fueron orientados a la resolución de conflictos interjurisdiccionales y a las acciones expresamente delegadas por los Estados Provinciales y por el Estado Nacional, por lo que la gestión del agua en la cuenca se refiere exclusivamente a las cuestiones comunes de las jurisdicciones involucradas.

Los problemas de la cuenca en correspondencia con cada una de las provincias que la integran es ajeno a su accionar y es resuelto por cada uno de los organismos específicos del Estado Provincial que se trate. Su interrelación institucional puede apreciarse en el esquema gráfico de la Figura 2.4.

Figura 2.4 – Esquema gráfico de la AIC



Desde los comienzos de las funciones asignadas, la AIC dedicó esfuerzos para hacer frente a tales responsabilidades. Es así que, entre otras cuestiones, se cita la expansión y el funcionamiento de una importante red hidrometeorológica con suministro de datos en tiempo útil, los que son suministrados a las empresas hidroeléctricas en particular y a toda la región en general.

En colaboración con el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), logró se avance en la elaboración de los Planes de Acción durante Emergencias (PADE's) y la consecuente definición de áreas de inundación potencial debido tanto a descargas de los embalses existentes por la operación de eventos hidrológicos extraordinarios en la cuenca como por la hipotética rotura de una o varias presas en cadena.

A su vez y por los muchos problemas surgidos en los cauces a raíz de la modificación del régimen de comportamiento de los ríos, otro de sus avances fue la concreción del diseño y la ejecución de obras de protección de márgenes y sistematización de aquellos cauces por donde ahora escurren descargas reguladas por las obras hidráulicas.

2.3.3. Motivación de la Creación de la Organización

Desarrollos de sistemas de riego y aprovechamientos hidráulicos para control de crecidas y generación de electricidad fueron incorporándose en la cuenca desde las primeras décadas del siglo XX, de la mano de organismos nacionales y empresas del Estado Nacional Argentino, tales como las ex Dirección General de Irrigación, Obras Sanitarias de la Nación, Agua y Energía Eléctrica e Hidronor Hidroeléctrica Norpatagónica.

Estas empresas y organismos nacionales actuaron como verdaderas agencias de desarrollo para esta región y produjeron un importante impacto sobre la actividad económica y de desarrollo territorial, pujando generalmente por lograr del propio Estado Nacional la concesión y/o aprobación de sus planes, mientras la región era mantenida ajena a dichas decisiones.

Si bien este panorama se había ido conformando con el transcurso del tiempo, es evidente que luego del inicio de la construcción y puesta en funcionamiento de las obras de regulación y generación de energía hidroeléctrica, quedó en evidencia y se potenció la falencia de organización de los actores involucrados con el uso y aprovechamiento del recurso hídrico.

La modificación de caudales por llenado de los embalses primero y por regulación después, produjeron alteraciones importantes en el curso de los ríos aguas abajo de estos aprovechamientos, que provocaron diversos perjuicios, lo que alertó a los Estados Provinciales involucrados.

Todo ello dio motivo a que, a partir de mediados de los años '80 del siglo pasado, se iniciara el camino para la organización institucional de la cuenca, mediante la conformación de un Organismo de Cuenca integrado por las provincias condóminas del recurso hídrico. Los gobernantes de las mismas tuvieron entonces la voluntad política para iniciar un proceso de ordenamiento del uso del agua, a partir de lo cual en el año 1985 se creó la AIC.

2.3.4. Estructura organizacional

El Consejo de Gobierno es el órgano supremo del ente, lo conforman los tres Gobernadores de las provincias integrantes y el Ministro del Interior de la Nación. Fija la acción y política general a seguir.

El Comité Ejecutivo, que depende del Órgano de Gobierno, es el órgano encargado de la administración del organismo y ejecutor de lo resuelto por el Consejo de Gobierno. Se constituye con representantes de las provincias signatarias y del Estado Nacional.

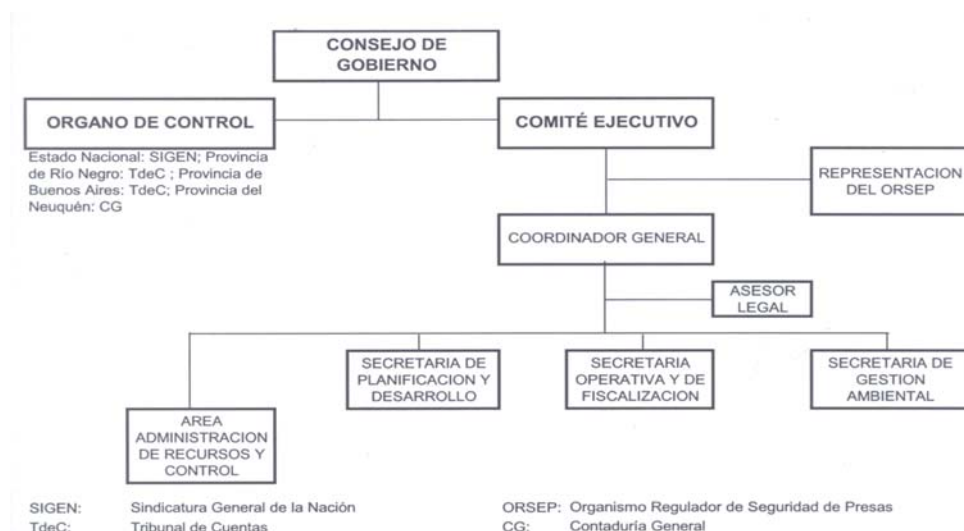
Existe además un Órgano de Control, que a posteriori controla y fiscaliza los actos de administración y disposición que realiza el Ente, y está constituido por representantes de las provincias signatarias y del Estado Nacional.

Actualmente lo conforman representantes de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), de los Tribunales de Cuentas de las provincias de Río Negro y Buenos Aires y de la Contaduría General de la provincia del Neuquén.

Su estructura organizacional puede considerarse como liviana, se basa en una Coordinación General y tres secretarías, a saber: de Planificación y Desarrollo, Operativa y

de Fiscalización y de Gestión Ambiental. Las cuestiones financieras y contables están a cargo de un Área Administrativa. En la Figura 2.5 se detalla el organigrama funcional vigente.

Figura 2.5 – Organigrama de la AIC



2.3.5. Características Operativas

La integración al Consejo de Gobierno es indelegable y corresponde a quienes detentan las funciones expuestas en el punto anterior. Su presidencia es ejercida por el Ministro del Interior de la Nación, quien tiene la representación legal del organismo. El Vicepresidente es el reemplazante natural del Presidente, y esa función es ejercida en forma rotativa, anual, por cada uno de los gobernadores provinciales.

El Consejo de Gobierno tiene un régimen de reuniones que pueden ser ordinarias, de una frecuencia mínima de dos veces al año, o extraordinarias según así lo justifiquen las circunstancias, sesiona válidamente con la totalidad de sus miembros y las decisiones las adopta exclusivamente por unanimidad de todos sus integrantes.

Los miembros del Comité Ejecutivo son designados por los respectivos Poderes Ejecutivos, pudiendo existir un titular y un alterno por cada posición. Su presidencia se adopta de manera rotativa por períodos de un año.

Se reúne como mínimo una vez por mes, pudiendo reunirse en forma extraordinaria de acuerdo a situaciones perfectamente previstas. Puede sesionar con un quórum mínimo de tres representantes y sus decisiones son adoptadas por mayoría.

2.3.6. Nivel de Participación de los Stakeholders

No hay participación de stakeholders, por lo que en este aspecto podemos clasificar al organismo como de bajo grado de participación y poco influyente en la sociedad. La toma de decisiones sobre los planes, acciones e inversiones en la cuenca es atribución exclusiva del Consejo de Gobierno, el que está integrado por representantes del Estado, como ya fue mencionado.

2.3.7. Instrumentos de Gestión de los Recursos Hídricos

En pos de sensibilizar a la opinión pública de la región sobre la importancia del uso y gestión sostenibles de los recursos hídricos para lograr un consumo adecuado de los mismos, la AIC desarrolla actividades de concientización y difusión.

Tendiendo a evitar una posible crisis del agua y asumiendo los conceptos que primaron en su creación, suscribe la necesidad de proteger y regular el uso del agua de sus cuencas mediante una gobernabilidad efectiva, reconociendo la importancia fundamental del manejo integrado de los recursos hídricos.

Los programas que orientan su accionar abarcan tópicos tales como: planificación y gestión para el ordenamiento, aprovechamiento y conservación de los recursos de la cuenca; evaluación y fiscalización del funcionamiento de los aprovechamientos hidráulicos existentes y de sus efectos sobre el medio; delimitación, ordenamiento y conservación de las secciones de escurrimiento de los cauces y de las áreas de inundación de los ríos; y evaluación, fiscalización y planificación ambiental del recurso hídrico y de los demás recursos asociados con el agua, estando presente en el desarrollo de los mismos la necesidad de considerar a las cuencas hídricas como unidades, tanto respecto a sus aguas superficiales como a las subterráneas.

Es por ello que el esfuerzo en materia de difusión lo ha destinado a promover el uso racional y la preservación del recurso hídrico, generar un espacio de opiniones en torno a las potencialidades y usos del agua, promover una visión de cuidado de los recursos hídricos, que permita fortalecer y mejorar la conducta de los ciudadanos hacia el uso racional del recurso y promover las potencialidades del agua como recurso vital para la diversificación productiva de la región: regadío, generación de energía, turismo, recreación, y otras.

La interdisciplinariedad es considerada como algo fundamental en la búsqueda de respuestas acertadas a los problemas existentes, por lo que el manejo sustentable de los recursos hídricos representa un desafío para la AIC, y por ello considera como Autoridad de Cuenca que todos los sectores deben aportar sus conocimientos, hacer conocer sus derechos y reconocer sus obligaciones.

El organismo cuenta con un mecanismo que le asegura el financiamiento necesario para cumplir con sus objetivos, lo cual asegura su sostenibilidad económica. En la actualidad su presupuesto de erogaciones anuales es del orden de u\$s 2.650.000, el que puede desglosarse de manera sintética como sigue:

Inversiones en la Cuenca	56 %
Operación y Mantenimiento de la Cuenca	33 %
Desarrollo	9 %
Calidad del agua	2 %

El organismo no tiene a su cargo la cobranza de tarifa alguna. El 91 % de los fondos necesarios lo recauda vía el canon que abonan las empresas concesionarias de las obras hidráulicas, el que a su vez representa un porcentaje de las regalías hidroeléctricas por la generación de energía eléctrica producida dentro de la cuenca, y el 9 % restante proviene de servicios que, dada su alta especialización, el ente presta a terceros.

2.4. Diagnóstico del Organismo de la Cuenca del río Bermejo (parte argentina)

2.4.1. Grado de Desarrollo

Por casi medio siglo fueron entonces enunciados programas diversos y grandes proyectos que luego no alcanzaron a ser concretados, hecho que representa una debilidad desde el punto de vista institucional.

La Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) se creó entonces con el objeto de adoptar, de manera coordinada y teniendo en cuenta el interés común, las decisiones políticas y ejercer la dirección de las acciones necesarias para el aprovechamiento integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la cuenca del río Bermejo en la parte argentina. Se dedicaron esfuerzos para la realización de estudios que no lograron ser plasmados en obras hasta el presente, hecho que representa una debilidad manifiesta.

El grado de desarrollo de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) puede ser considerado aún como incipiente en razón que logró relativos avances en sus objetivos respecto de la instrumentación de trabajos cuyos resultados reporten beneficios para la sociedad y para la economía de la cuenca.

Sin embargo existe consenso de que todas las cuestiones que tienen que ver con la cuenca del río Bermejo dentro del territorio argentino deben tratarse en el seno de este organismo, lo cual representaría en cierto modo una fortaleza.

Funcionalmente, su estructura organizacional se encuentra en su mínima expresión, lo cual le quita todo grado de eficiencia operacional para cumplir con los objetivos para la cual fue creado.

En cuanto a su sostenibilidad económica y financiera puede afirmarse que depende exclusivamente de decisiones políticas en razón de que los aportes presupuestarios para su funcionamiento provienen exclusivamente de fondos estatales. En la actualidad éstos son provistos por el Estado Nacional.

2.4.2. Bases Legales e Institucionales

Como antecedente institucional cabe mencionar que por convenio entre las provincias de Jujuy, Salta, Chaco y Formosa y el Estado Nacional, el 14/04/1972 fue creado el Comité de Cuenca Hídrica del Río Bermejo, ratificado luego por la ley Nacional N° 20.088 sancionada el 09/01/1973 y leyes provinciales concordantes. Este Comité tenía por misión constituirse en un ámbito de intercambio de opiniones y experiencias para alcanzar consensos.

Es en esa oportunidad donde los Gobernadores se comprometieron a intensificar los esfuerzos para lograr la construcción de las obras hidráulicas necesarias que permitieran la progresiva regulación del río. La idea de ese acuerdo fue que cuando se construyesen tales obras, el mismo perdería efecto automáticamente por la incorporación en el comportamiento del río de dicha regulación.

De ese entendimiento, por acuerdo del 02/10/1981 nace la COREBE como un organismo interjurisdiccional integrado por cuatro provincias ribereñas: Jujuy, Salta, Chaco y Formosa, en su calidad de titulares de los derechos sobre la cuenca en su espacio hidrográfico, el Estado Nacional por exceder la cuenca el espacio físico de una de las provincias involucradas y por ser de su competencia exclusiva la navegación, más otras dos provincias: Santiago del Estero y Santa Fe, en base a sus expectativas de poder disponer de parte de las aguas del río. El acuerdo fue ratificado por la Ley Nacional N° 22.697 del 13/12/1982.

La expectativa de las provincias de Santiago del Estero y de Santa Fe, y por ello su incorporación como miembros del organismo, estaba centrada en la posibilidad de construir un canal navegable, denominado Mediterráneo, el cual después de aproximadamente 1.100 Km. de recorrido desembocaría en el río Paraná a la altura de la ciudad de Santa Fe.

Tal canal navegable, más sus obras conexas y complementarias, se especulaba que daría la posibilidad de riego para desarrollo de una vasta región postergada, y permitiría cumplir un anhelo geopolítico de la República de Bolivia como es contar con una salida al mar.

Sin embargo las provincias de Jujuy, Salta, Chaco y Formosa han sostenido siempre que, dada la escasez de agua de vastas zonas desérticas y semi-desérticas de la cuenca, no habría posibilidad de justificar el trasvase de agua a otra cuenca, como es la del río Pasaje-Juramento-Salado, para poder navegar y regar como se pretende.

Como parte de los entendimientos alcanzados, el 14/10/1982 se logró celebrar el Convenio sobre Distribución de Cupos de Agua del Río Bermejo a régimen natural, no regulado, vigente en la actualidad y que permite su reparto entre las provincias ribereñas.

Este no considera a las provincias de Santiago del Estero y Santa Fe como beneficiarias de reparto alguno, por lo que, opiniones desencontradas como éstas representarían una amenaza para la continuidad del organismo así concebido.

La República Argentina tiene una organización política de tres órdenes, es decir nacional, subnacional o provincial y local o municipal. En la COREBE no está representado el nivel local y la toma de decisiones es por parte de los representantes de los otros dos niveles políticos, es decir de los gobernadores de las provincias integrantes y del representante del Poder Ejecutivo Nacional.

Como un signo de avance dentro de un panorama magro en logros, los gobiernos de Argentina y de Bolivia alcanzaron un acuerdo el 09/06/1995, conocido como Tratado de Orán, para propender al desarrollo conjunto de la alta cuenca del río Bermejo, lo que indujo la creación de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE). Este tratado fue refrendado en Argentina por la Ley Nacional N° 24639 del 17/04/1996.

2.4.3. Motivación de la Creación de la Organización

En virtud de la diversidad de recursos naturales de un área próxima a los 123.000 Km² y la potencialidad de más de 1.500.000 habitantes que conviven en toda su cuenca, desde siempre se trató de concretar la ejecución de obras de regulación y para control de los sedimentos y de los arrastres sólidos del río, problema ambiental sumamente serio y sin lo cual se hace difícil cualquier tipo de desarrollo, ya sea de riego, para abastecimiento a poblaciones e industrias, de producción de energía o para disponer de vías navegables.

Es así que fueron conformadas distintas comisiones de trabajo para actuar en esta cuenca, luego fue instituido el Comité de Cuenca Hídrica del Río Bermejo, órgano de análisis y consensos, y finalmente fue creado, hace más de veinte años, un organismo para desarrollo integral de la región, la COREBE, para contar con una conducción técnica para la implementación de metas, acciones, proyectos y obras a encarar en la cuenca.

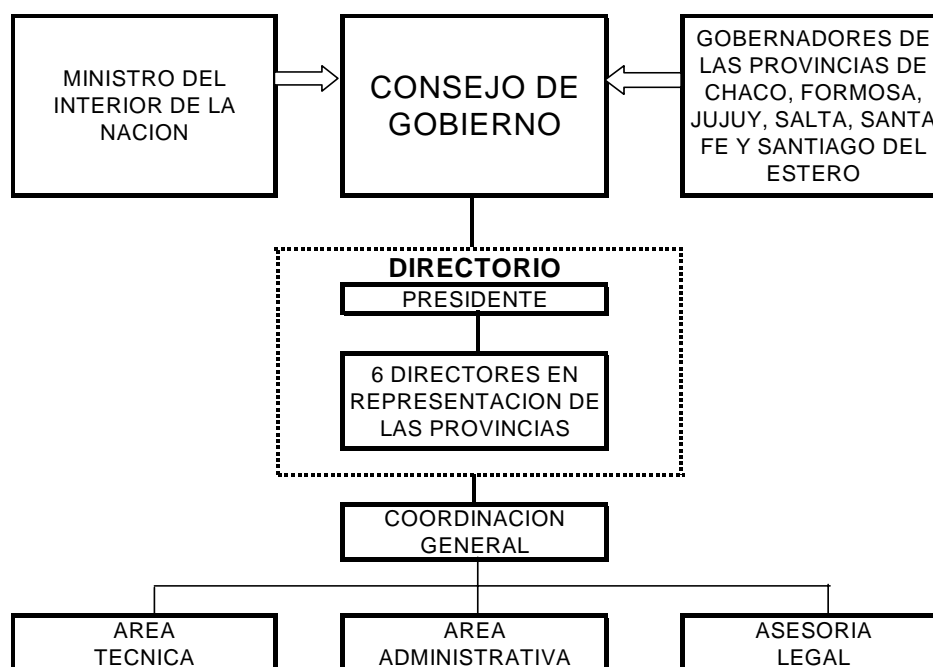
Dados los magros resultados obtenidos, se pudo tomar conocimiento que existiría la intención de convertir a este organismo en una Autoridad de Cuenca, pero al presente no queda claro cual será la estructura institucional que asegure la sostenibilidad una vez concluida la implementación del Plan Estratégico de Acción (PEA) de la cuenca, citado en el punto C.1.7.

2.4.4. Estructura organizacional

Debe ser clasificada como liviana porque en la actualidad virtualmente no posee personal en actividad. Si en épocas anteriores dispuso de más cantidad de recursos humanos, ello no se tradujo en lograr el cumplimiento de los objetivos del organismo.

De un primer análisis surge que al presente hay más funciones políticas en ejercicio que personal de planta para llevar a cabo las decisiones. La Figura 2.6 muestra el organigrama del ente de cuenca del Bermejo.

Figura 2.6 – Organigrama del ente de cuenca del Bermejo



2.4.5. Características Operativas

El Consejo de Gobierno lo conforman los Gobernadores de las provincias participantes y el Ministro del Interior de la Nación. En cuanto a sus aspectos operativos no se cuenta con información respecto a la periodicidad de las sesiones y formas de convocatoria.

Respecto al quórum, sus decisiones se deben tomar por mayoría absoluta de sus miembros, con un mínimo de cinco votos. Sobre las instancias ejecutivas que dependen de él, se carece de tal información.

Sí cabe hacer el siguiente comentario en cuanto a la toma de decisiones. Al haber Estados Miembros con derecho pleno, como son las provincias ribereñas de Jujuy, Salta, Chaco y Formosa, y el Estado Nacional, por un lado, y Estados Miembros con expectativas por el otro, ello crea una cierta complicación que se puede traducir en una amenaza.

En efecto, las provincias ribereñas, como titulares del recurso hídrico, tienen facultades decisorias respecto de la cuenca en su ámbito territorial, el Estado Nacional tiene la titularidad exclusiva de la jurisdicción en materia de navegación, pero las provincias de Santiago del Estero y de Santa Fe solo tendrían participación en la toma de decisiones cuando el Estado Nacional las consulte sobre la traza del canal de navegación, la infraestructura complementaria relacionada con el mismo y los aspectos socio-económicos asociados a una obra de tal envergadura, en otras ocasiones no deberían tener participación.

2.4.6. Nivel de Participación de los Stakeholders

No hay participación de stakeholders, por lo que podemos clasificar al organismo como de bajo grado de participación y poco influyente en la sociedad. La toma de decisiones sobre los planes, acciones e inversiones en la cuenca es atribución exclusiva del Consejo de Gobierno, el que está integrado por representantes del Estado, como ya fue mencionado. Es en el marco del PEA donde se aprecia cierto interés para una participación de los grupos de interés.

2.4.7. Instrumentos de Gestión de los Recursos Hídricos

No se evidencia que el organismo haya realizado en el pasado esfuerzos para una gestión de los recursos hídricos de esta cuenca. Es recién como parte de las acciones emprendidas, tendientes a lograr el perfeccionamiento del sistema de gestión para un uso racional y equitativo de los mismos, y en el marco de actuación de la COBINABE, que se emprendió el diseño de un Plan Estratégico de Acción (PAE) para promover la incorporación de la preocupación ambiental en las políticas de desarrollo así como la gestión integral de la cuenca, además del establecimiento de mecanismos de coordinación regional y la incorporación de espacios para la participación pública y los procesos de consulta.

El PEA fue concebido como un plan de largo plazo, soporte estratégico para la implementación de acciones con una visión de futuro, para promover el desarrollo sostenible de las comunidades en todo el ámbito de la cuenca.

Son sus áreas estratégicas: la prevención, protección y rehabilitación ambiental; el desarrollo sostenible de los recursos naturales; el desarrollo y fortalecimiento institucional para la planificación y la gestión integrada y la concientización y participación pública.

Al presente, siempre a través de la COBINABE, y con la cooperación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FNAM), del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se está ejecutando el Plan Estratégico de Acción.

2.4.8. Mecanismos y fuentes financieras

El organismo no cuenta con la necesaria sostenibilidad económica. Si bien lo forman seis provincias y el Estado Nacional, los aportes presupuestarios para su funcionamiento, del orden de u\$s 500.000 anuales, los realiza éste último, por lo que su continuidad depende entonces de decisiones políticas.

Es en el marco de la COBINABE que por medio de los aportes del FNAM se llevaron y se continúan llevando a cabo tanto el diseño como la implementación del Plan Estratégico de Acción antes mencionado.

2.5. Diagnóstico sobre la Organización de la Cuenca del Río Pilcomayo (parte argentina)

Hasta el año 1900 el río Pilcomayo no había sido explorado ni cartografiado completamente a pesar de innumerables intentos, a veces trágicamente terminados, que datan desde el año 1721. En la cuenca actualmente viven cerca de 1,5 millones de personas, pero debido al carácter internacional de este río se presentaron problemas de tipo político en diversas oportunidades, en efecto, tres naciones tienen jurisdicción a lo largo de su recorrido, Argentina, Bolivia y Paraguay.

La cuenca posee una superficie del orden de 270.000 Km², de la cual del orden del 33 % corresponde a la parte argentina, mencionándose que el río Pilcomayo sirve de límite entre Argentina y Bolivia hasta el Hito Tripartito de Esmeralda, a partir del cual, y en adelante, el mismo pasa a ser contiguo entre Argentina y Paraguay por más de 600 Km. El problema de la determinación del límite internacional ha sido objeto de tratados a fin de poder solucionarlo satisfactoriamente.

Es recién en el año 1974 que Argentina, Bolivia y Paraguay suscribieron un Convenio de Cooperación Técnica y Financiera con la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para realizar un estudio para el aprovechamiento múltiple de la cuenca

del río Pilcomayo, el cual estuvo parcialmente concluido en el año 1977 en razón de que no pudo elaborarse un programa específico de desarrollo de carácter regional.

2.5.1. Grado de Desarrollo

No existe en Argentina un organismo que en forma individual entienda en las cuestiones relacionadas con la parte argentina de la Cuenca del río Pilcomayo, por lo que como mínimo debe calificarse su grado de desarrollo como incipiente.

El tema es atendido desde la Cancillería Argentina sin una estructura organizacional, sin tener participación las provincias ribereñas de la cuenca y apoyándose en un escaso grupo de profesionales. La sostenibilidad económica del accionar del equipo profesional es afrontada por el Estado Nacional, interpretándose que esta situación debe ser considerada transitoria.

2.5.2. Bases Legales e Institucionales

Después de los conflictos bélicos en la región, y restablecidas las relaciones amistosas, el 10/02/1941 fue firmado un Acuerdo Tripartito sobre el río Pilcomayo, por el cual se dispuso la creación de una comisión internacional para estudiar y proyectar un convenio en el que se contemplaran los estudios necesarios sobre el río.

Luego, el 16/08/1945 se firmó en Asunción, Paraguay, el Tratado Complementario sobre la demarcación de límites entre Argentina y Paraguay, el que contempló las bases para el primer proyecto de manejo compartido de los recursos del río Pilcomayo entre Argentina y Paraguay.

En el mes de julio de 1993, en Buenos Aires, se firmó el acta constitutiva de la Comisión Bilateral Técnica Argentina-Paraguay y un año después se celebró en Buenos Aires entre ambos países el Acuerdo por el que se adoptó el Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo, aprobado luego por Ley de la Nación Argentina N° 24697 del año 1996.

Problemas serios continuaron existiendo en esta cuenca, en especial a partir del año 1991, que ocasionaban tensión entre los países ribereños. El 26/04/1994 los presidentes de Argentina, Bolivia y Paraguay, reunidos en Formosa, Argentina, acordaron establecer una Comisión Trinacional con el objetivo de analizar en forma integral el Aprovechamiento Múltiple de la Cuenca del Río Pilcomayo.

El día 09/02/1995, en La Paz, Bolivia, se firmó el Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, el que ha sido aprobado por ley de los tres Congresos Nacionales de los países miembros.

Desde el mes de julio de 2002 está en marcha el Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo, cofinanciado por la Unión Europea y la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo.

Este proyecto tiene su origen en el requerimiento realizado por la Comisión Trinacional a la Unión Europea. Dicha colaboración entre los tres países, representados por la Comisión Trinacional y la Comisión de la Unión Europea, se concretó el 20/11/2000 mediante la firma del convenio de financiación respectivo.

2.5.3. Motivación de la Creación de los Organismos

Desde siempre existió la intención de conformar una Comisión Técnica Mixta con miembros de los tres países para reunir toda la información disponible y realizar los estudios básicos necesarios para poder encarar con cierto grado de éxito un plan de aprovechamiento integral de las aguas del río Pilcomayo.

Esos intentos fueron llevados a cabo por las respectivas cancillerías, no habiéndose previsto en Argentina la creación de un organismo específico encargado del manejo del agua dentro de la porción de la cuenca con desarrollo en territorio argentino.

En el año 1993 se concretó la firma del acta constitutiva de la Comisión Bilateral Técnica Argentina-Paraguay, denominada luego Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo, en la cual se recomendaba a los gobiernos iniciar los estudios de campo necesarios para diseñar las obras para evitar desviaciones del cauce y el reparto de las aguas de desborde de forma igualitaria e equitativa..

Con posterioridad, a principios del año 1995 se concretó entre Argentina, Bolivia y Paraguay el Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, y conforme a lo establecido, esta Comisión Trinacional quedó como responsable del estudio y ejecución de proyectos conjuntos en el río Pilcomayo que propendan al desarrollo de la Cuenca.

Con estos pasos empezaron sus actividades en un proceso de integración entre los tres países para solucionar de forma equitativa la utilización de los recursos naturales en la cuenca.

Cabe señalar que para atender la problemática de la parte argentina, como ya se mencionó, solo funciona en la Cancillería un grupo profesional de apoyo. Se interpreta que una vez concluido el Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo la Argentina resolverá la estructura organizacional que tomará a su cargo la gestión de la parte argentina del recurso.

2.5.4. Estructura organizacional

La parte argentina debe ser clasificada como liviana porque cuenta con escasos recursos humanos afectados al tratamiento de los problemas de la Cuenca.

2.5.5. Características Operativas

Los temas de la Cuenca del río Pilcomayo por la Argentina son resueltos en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de un Primer Delegado con rango de Embajador, quien es secundado en calidad de Delegado Alterno por un funcionario técnico del Ministerio de Infraestructura Federal, Inversión Pública y Servicios.

2.5.6. Nivel de Participación de los Stakeholders

La toma de decisiones sobre los planes, acciones e inversiones en la cuenca es atribución exclusiva de la Comisión Trinacional. Se evidencia un incipiente interés para que participen stakeholders, como lo muestra la realización de talleres de difusión y participación del Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo.

2.5.7. Instrumentos de Gestión de los Recursos Hídricos

Como ya se describió precedentemente, este río no ha contado con ningún tipo de gestión de los recursos hídricos con sentido integral, solo puede decirse que existen intentos de manejo por sectores en partes de la Cuenca.

El Proyecto que esta llevando a cabo actualmente la Comisión Trinacional justamente está dirigido al reforzamiento y consolidación del proceso de integración regional, para lograr una gestión sostenible y consensuada del río Pilcomayo entre los tres países miembros.

El principal objetivo del mismo es la promoción y el desarrollo integral de la Cuenca, a fin de lograr un desarrollo económico duradero de su zona de influencia, compatible con el respeto del ambiente y la utilización y gestión racional de los recursos hídricos.

El Proyecto analizará varios escenarios de desarrollo, y para cada uno de ellos se determinarán las intervenciones prioritarias y su distribución en el tiempo, al horizonte 2025. A su vez el mismo evaluará hasta qué punto los escenarios seleccionados son coherentes con las posibilidades reales de desarrollo y con los aportes que el contexto local será susceptible de ofrecer.

2.5.8. Mecanismos y fuentes financieras

Para asegurar la continuidad de una correcta planificación estratégica y política así como el manejo de las intervenciones a efectuarse con continuidad en la cuenca del río Pilcomayo, el Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca se empleará para diseñar un mecanismo que asegure la gestión y administración permanente, promocionando el desarrollo sostenible a nivel económico y ambiental.

El Convenio vigente se apoya en el aporte de 12.600.000 € como contribución europea y de 8.000.000 € como contrapartida de los países miembros de la cuenca, a ejecutar en seis años con finalización en el mes de diciembre de 2008.

2.6. Resumen

Los principales datos e informaciones de cada ente de cuenca analizado constan de la tabla de las Figuras 2.7, 2.8, 2.9 y 2.10. Esta tabla es útil para, de forma sintética, permitir el conocimiento de los principales elementos característicos de cada una.

Figura 2.7 - Organismo de Cuencas de la Provincia de Mendoza – Departamento General de Irrigación

Grado de Desarrollo	<p>Clasificación: [3]</p> <p><u>Fortalezas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – No existe en Argentina otro organismo con tanto progreso como éste, tiene una tradición de más de un siglo en el manejo de los recursos hídricos y es reconocido por la sociedad mendocina. – Goza de autarquía presupuestaria de jerarquía constitucional que asegura su sostenibilidad económica y financiera. – Alta especialización en sus cuadros técnicos, está en condiciones de prestar servicios útiles a la sociedad y a terceros. – Interactúa con los grupos de interés y usuarios del agua.
Estructura Organizacional	<p>Clasificación: [2]</p> <p><u>Fortalezas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Integra las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. – Posee alta especialización del personal que otorgar flexibilidad para adecuarse a cambios. – Gran interacción con usuarios del agua.
Nivel de Participación de los Stakeholders	<p>Clasificación: [6] = [3] x [2]</p> <ul style="list-style-type: none"> – Los usuarios y grupos de interés tienen un alto grado de participación de carácter influyente

Mecanismos y Fuentes Financieras	<p>Clasificación: [3]</p> <ul style="list-style-type: none"> – Es un organismo descentralizado y autárquico, sanciona su propio presupuesto de gastos y cálculo de recursos y está legalmente habilitado para disponer libremente de los recursos monetarios que le son propios.
PUNTAJE	14

Figura 2.8 - Organismo de Cuenca del Río Negro – Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquen y Negro

Grado de Desarrollo	<p>Clasificación: [3]</p> <p><u>Fortalezas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – La comunidad percibe que se han cumplido los objetivos para los que fue creado el organismo. – Cuenta con recursos humanos capacitados que permite prestar servicios útiles a la sociedad y a terceros, lo que potencia la eficiencia operacional del organismo. – Para su sostenibilidad económica y financiera no depende de decisiones políticas, la mayor parte de sus recursos presupuestarios proviene de las regalías hidroeléctricas.
Estructura Organizacional	<p>Clasificación: [1]</p> <p><u>Fortalezas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Posee personal especializado, lo que le otorga flexibilidad para adecuarse a cambios futuros.
Nivel de Participación de los Stakeholders	<p>Clasificación: [1] = [1] x [1]</p> <ul style="list-style-type: none"> – No existe participación. La toma de decisiones es atribución exclusiva de los representantes del Estado, por lo que es un organismo de bajo grado de participación y poco influyente en la sociedad
Mecanismos y Fuentes Financieras	<p>Clasificación: [3]</p> <ul style="list-style-type: none"> – No cobra tarifas. Sus fondos provienen de un porcentaje de las regalías hidroeléctricas, los que cubren el presupuesto de erogaciones anuales proyectado. Además realiza trabajos para terceros, de los cuales percibe también la retribución.
PUNTAJE	8

Figura 2.9 - Organismo de la Cuenca del Río Bermejo – Comisión Regional del Río Bermejo (parte Argentina)

Grado de Desarrollo	<p>Clasificación: [1]</p> <p><u>Debilidades:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Se formularon grandes proyectos que luego no se concretaron en la práctica. – Se dedicaron esfuerzos para ejecutar estudios que luego no
---------------------	--

	<p>fueron plasmados en obras.</p> <ul style="list-style-type: none"> Los aportes presupuestarios provienen de fondos estatales, su sostenibilidad económica y financiera depende de decisiones políticas. <p><u>Fortalezas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Existe consenso de que las cuestiones de la cuenca dentro del territorio argentino deben tratarse en el seno de este organismo. <p><u>Amenazas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Existen opiniones desencontradas entre los Estados Miembros como que el Convenio sobre Distribución de Cupos de Agua no considera las provincias de Santiago del Estero y Santa Fe como beneficiarias del reparto. En cuanto a la toma de decisiones, hay Estados Miembros con derecho pleno (provincias ribereñas de Jujuy, Salta, Chaco y Formosa), y Estados Miembros solo con expectativas de disponer del agua, lo que crea una gran complicación.
Estructura Organizacional	<p>Clasificación: [1]</p> <p><u>Debilidades:</u></p> <p>Se encuentra en su mínima expresión, lo cual quita todo grado de eficiencia operacional para cumplir con los objetivos.</p>
Nivel de Participación de los Stakeholders	<p>Clasificación: [1] = [1] x [1]</p> <ul style="list-style-type: none"> No hay participación de stakeholders, por lo que podemos clasificar al organismo como de bajo grado de participación y poco influyente en la sociedad.
Mecanismos y Fuentes Financieras	<p>Clasificación: [1]</p> <ul style="list-style-type: none"> El organismo no tiene asegurada la necesaria sostenibilidad económica.
PUNTAJE	4

Figura 2.10 - Organismo de la Cuenca del Río Pilcomayo (parte argentina)

Grado de Desarrollo	<p>Clasificación: [0]</p> <ul style="list-style-type: none"> El tema es atendido desde la Cancillería Argentina sin una estructura organizacional, sin tener participación las provincias ribereñas de la cuenca y apoyándose en un escaso grupo de profesionales.
Estructura Organizacional	<p>Clasificación: [1]</p> <ul style="list-style-type: none"> La parte argentina cuenta con escasos recursos humanos afectados al tratamiento de los problemas de la Cuenca.
Nivel de Participación de los Stakeholders	<p>Clasificación: [1]</p> <ul style="list-style-type: none"> La toma de decisiones sobre los planes, acciones e inversiones en la cuenca es atribución exclusiva de la Comisión Trinacional.

Mecanismos y Fuentes Financieras	Clasificación: [0] <ul style="list-style-type: none"> – La sostenibilidad económica del accionar del equipo profesional depende de decisiones políticas ya que los fondos necesarios son aportados por el Estado Nacional.
PUNTAJE	2

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La identidad de las provincias argentinas, así como su diversidad geográfica, son tan destacadas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de concebir y desarrollar una Gestión Integrada de sus Recursos Hídricos.

El proceso de consolidación nacional ocurrido en el siglo XIX, tras la declaración de la independencia, ha significado un sinnúmero de guerras civiles entre provincias y entre éstas y la ciudad de Buenos Aires: “el puerto” opulento y extranjerizante. Ellos han generado profundos enfrentamientos que han calado hondo en las idiosincrasias locales.

Aunque, afortunadamente, los rencores han sido superados, son todavía perceptibles algunos chispazos de rivalidades en desconfianzas, suspicacias en temas sustantivos diversos y manifestaciones hasta triviales como los humorismos locales.

Las identidades provincianas son muy fuertes y el sistema federal de gobierno es su expresión institucional más clara. Las provincias son muy celosas en el cumplimiento de “los poderes no delegados” a la Nación.

Uno de los temas sustantivos en que se pueden verificar dichas suspicacias, desconfianzas e, inclusive, enfrentamientos, es en la gestión del agua, tanto en sus eventos de escasez (cupos de caudales de ríos), como de excesos, como de calidad de cursos y cuerpos de agua (contaminación) que ya fueran analizados.

El sistema federal de gobierno tiene la ventaja de considerar e incorporar a la gestión de la República la identidad, la creatividad y diversidad de sus provincias pero exige una tarea de coordinación, comunicación y búsqueda de consensos mucho mayor que los sistemas de gobierno centralizados.

Las dificultades presentadas en materia de legislación de aguas, en lo referente a la diversidad de los textos provinciales y a la inexistencia de una legislación nacional específica, es un primer dato relevante a tener en cuenta a la hora de encarar la GIRH en la República Argentina y llevar a la práctica el enunciado de considerar a la cuenca hidrográfica y/o al acuífero como unidad de planificación y gestión.

Las características del comportamiento de amplios sectores de la población (paradigmas culturales) en cuanto a su actitud ante el respeto y cumplimiento de normas explícitas o tácitas de convivencia social organizada, su compromiso con valores éticos como el bien común, la patria, la solidaridad también deben ser atendidos en vistas a la promoción de la participación de la comunidad en la gestión de agua, uno de los pilares de la GIRH.

La enorme diversidad climática y la consecuente variabilidad geográfica de la oferta de agua en el extenso territorio continental del país es, como se ha expresado, un fuerte condicionante en la GIRH, así como la también considerable inequidad en la distribución de la riqueza en la población y en la localización de las obras de infraestructura que crean condiciones dignas de vida y desarrollo de la misma.

Otro importante condicionante para la GIRH en la República Argentina es la condición de vida de una amplia franja de su población (abultadas tasas de pobreza, indigencia, desempleo y marginalidad).

Las administraciones públicas nacional y provinciales (las del sector hídrico no son la excepción) se han caracterizado por su sobredimensionamiento en términos de personal, su escasa capacitación, renovación y actualización, limitaciones operativas, lentitud e ineficacia en sus procedimientos, escasa transparencia en cuanto a recursos disponibles y realizaciones y, acentuada desde la década del '90 el siglo pasado, una fuerte desconfianza de la población en materia de honestidad (corrupción).

Estos elementos, sumados a una natural escasa disposición de la población a la participación en emprendimientos comunitarios de bien público, han determinado un muy escaso nivel de participación, como se ha presentado en el informe.

Salvo en casos excepcionales como los señalados, la misma ha sido reactiva ante eventos con fuerte impacto nocivo en la sociedad, y con dificultades a la hora de organizarse para pasar de la protesta a la propuesta.

No se otorga en la República Argentina importancia relevante a la difusión de la información sobre la gestión del agua, los organismos del sector no asignan recursos significativos a sus centros de información y documentación, no existe mayor interés en la población por tal tipo de información, lo que determina la falta de atractivo de estos temas en las agendas de los partidos políticos, su prácticamente total ausencia en sus plataformas partidarias y escasa prioridad en las asignaciones presupuestarias.

El concepto del valor económico del agua está muy lejos de ser un valor arraigado en la sociedad. La concepción histórica del agua como un bien público de libre disponibilidad y de algún sector del arco político actual de considerarla un bien social, sumada a las culturas “del no pago” y “del no cobro” determina que dicho concepto no pase de ser una cuestión de corte académico de muy difícil aplicabilidad.

Otra característica importante del país, definitoria en cualquier aproximación que se pretenda realizar a una GIRH es el rol del estado. El mismo ha sido, históricamente preponderante en el sector, especialmente el Estado Nacional a través de sus poderosas empresas y reparticiones públicas del siglo pasado (Obras Sanitarias de la Nación, Agua y Energía Eléctrica, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Dirección Nacional de Vialidad, entre otros.). Existió siempre la creencia generalizada que con los impuestos que pagaba la población “El Estado” debía proveer la construcción, operación y mantenimiento de las obras de infraestructura necesarias.

La modificación a ese esquema producida en el mismo siglo, en la década del '80, con la provincialización de los servicios de agua y saneamiento e irrigación y, fundamentalmente en la del '90, con las privatizaciones de los principales servicios de agua y saneamiento, determinó la coexistencia de dos concepciones fuertemente opuestas: la de un estado empresario constructor y operador de sistemas y la de un estado concedente de obras y servicios, regulador y garante del correcto cumplimiento de los contratos establecidos. Esta cuestión no se considera resuelta en la actualidad.

Lo expresado tiene una repercusión inmediata en lo referente a la sostenibilidad de la prestación de los servicios relativos al agua así como al financiamiento de la construcción de nuevas obras de infraestructura.

Es digno de mención en este sentido que el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica constituido a partir del Decreto 1381/2000 que se mencionara en el punto F.3.4 no se integra con aportes provenientes del sector hídrico sino con un porcentaje de los ingresos

generados por la venta de combustibles, es decir no se aplica en esta ocasión el concepto de que “el agua paga el agua”.

Tampoco se aplica este concepto en la mayoría de las provincias en las que el producto del cobro de las tasas o canon de riego ingresa a las Rentas Generales de dicha jurisdicción.

En el plano legal ya se ha mencionado la heterogeneidad existente en cuanto a leyes de agua provinciales (algunas provincias ni siquiera cuentan con un texto de ese tipo). Consecuencia de ello es la necesidad de compatibilizar dichas normas a efectos de poder aplicarlas a las cuencas interjurisdiccionales.

Al establecer las condiciones para el otorgamiento de permisos de uso, cobro de cánones, sanciones y penalidades por parte de los organismos provinciales encargados de la gestión del agua no parece sencilla la posibilidad de delegación de dichas facultades en organismos de cuenca (máxime de aquellas interjurisdiccionales) ejecutivos, con capacidad de generar recursos para su funcionamiento y de aplicar controles y verificaciones a la gestión del agua por parte de los usuarios de las aguas de dichas cuencas.

Por más que una reciente Ley Nacional establece la creación de comités de cuenca para las cuencas interjurisdiccionales (actualmente en proceso de reglamentación, en medio de cuestionamientos de inconstitucionalidad por parte de jurisdicciones provinciales) se puede afirmar que los Organismos de Cuencas en la República Argentina (con las excepciones del COIRCO y de la AIC) tienen su mayor vigencia ante situaciones de conflicto como ámbito de diálogo para intentar arribar a un acuerdo entre las partes.

En ellos el área hídrica del Estado Nacional actúa en función de coordinación y facilitamiento de gestiones y realización de estudios requeridos consensuadamente por las jurisdicciones intervinientes.

Se estima que el paso de esas entidades a otras de mayor relevancia y ejecutividad, con participación de los actores sociales de las cuencas requerirá del mantenimiento de un diálogo fluido y constructivo entre las jurisdicciones nacional y provinciales y de una lenta pero continuada tarea de actualización y compatibilización de las legislaciones provinciales en la materia.

En el plano institucional se estima que son necesarios más avances, aún, en el proceso de definición y compatibilización de roles entre las reparticiones nacionales y provinciales del sector en general y entre las ambientales y las encargadas de la gestión del agua, en particular.

La adopción consensuada de una serie de Principios Rectores de Política Hídrica, en los que se incorporan las más modernas enseñanzas aprendidas en distintos países del mundo, por parte de las autoridades hídricas de la Nación y provinciales y la constitución del Consejo Hídrico Federal son avances significativos en la marcha hacia la GIRH.

(i) Lineamientos

Se estima que la República Argentina ha realizado importantes avances hacia una gestión integrada de sus recursos hídricos y que a pesar de los relevantes problemas señalados, cuenta con importantes fortalezas para seguir avanzando en ese sentido.

Una de dichas fortalezas es, precisamente, el favorable cambio operado, en las últimas décadas, en una gran proporción de los organismos provinciales responsables de la gestión del agua, fundamentalmente, en la formación y actualización técnica de sus autoridades y de sus planteles profesionales (aunque aún sea en una incipiente proporción).

Dicho cambio ha permitido el conocimiento y la vinculación de tales organismos con las últimas realizaciones llevadas a cabo en el mundo en materia de gestión integrada del agua, las reuniones internacionales, las enseñanzas de algunos países en cuanto a buenas

prácticas, y así lograr la comprensión y adopción de modernas tecnologías posibilitando una concepción más amplia de la problemática de la gestión del agua, incluyendo la problemática ambiental y, en alguna medida, aún incipiente, el fundamental rol de la sociedad.

Una primera línea de acción surgiría, entonces, para profundizar esa transformación de los organismos de gestión del agua (nacional y provinciales) mediante un trabajo prolongado y sistemático de fortalecimiento institucional que permita calificar, jerarquizar, capacitar y mantener técnicamente actualizado a su personal, dotarlo de adecuado equipamiento técnico, administrativo y operacional para garantizar un accionar eficiente en la gestión integrada de los recursos hídricos en sus respectivas jurisdicciones, la definición más clara de sus misiones y funciones, particularmente su articulación con las instituciones ambientales.

La otra gran fortaleza (importante lección aprendida de los últimos años) es el consenso generalizado de las provincias en cuanto a un paquete de Principios Rectores de Política Hídrica que incorporan, como se ha expresado anteriormente, los más difundidos instrumentos de la GIRH, muy especialmente, en lo referente a la gestión de recursos hídricos en cuencas interjurisdiccionales.

El contenido de tales Principios y el Consejo Hídrico Federal, surgido de dicho trabajo conjunto entre la Nación y las Provincias constituyen la piedra fundamental y el mecanismo, respectivamente, para una profunda transformación en el sector que tiene por objetivo una gestión del agua técnica, económica, social y ambientalmente sustentable.

Parece adecuado y necesario, en consecuencia, que una línea de acción a desarrollar sea en el sentido de consolidar e incrementar el diálogo iniciado en dicho Consejo Hídrico Federal, facilitando su desenvolvimiento, posibilitando la realización de trabajos consensuados que tengan por objeto un mayor y mejor conocimiento y comprensión de las realidades físicas, sociales, económicas, jurídicas e institucionales en que se lleva a cabo la gestión del agua y el fortalecimiento de sus reales posibilidades de coordinación, búsqueda de consensos y complementación.

Una primera acción en ese sentido podría consistir en el análisis comparado de las normas legales y administrativas de aguas provinciales y de las características institucionales de sus organismos de gestión (como el que se realizó en el caso de la cuenca de la Laguna La Picasa) que permitiría identificar los puntos de necesaria compatibilización para el funcionamiento de organizaciones de cuencas interjurisdiccionales.

Una tercera línea de acción, que podría considerarse incluida en el fortalecimiento a las instituciones de gestión del agua, presentada en primer término, pero que se desea enfatizar, es la relacionada con el trabajo a realizar con la sociedad para lograr una participación real, conciente y comprometida de los actores sociales en la gestión del agua.

Como se ha discutido en puntos anteriores de este informe, este tema tiene profundas raíces culturales que exceden la gestión del agua, pero se estima que un trabajo prolongado, sistemático, interdisciplinario en lo referente a las actitudes sobre este tema puede llegar a mejorar resultados en términos de una gestión más equitativa, transparente, descentralizada y eficiente del agua. Se considera que esta línea es disparadora de múltiples acciones que hacen a la GIRH.

(ii) Principios de GIRH ausentes

A lo largo del presente informe se pasa revista a un importante conjunto de deficiencias y falencias en distintas variables de la gestión del agua. Las mismas constituyen expresiones remanentes de prácticas de una gestión basada mayoritariamente en el aprovechamiento

sectorial, atomizada, fuertemente centralizada, ineficiente, poco transparente y con muy escasa participación de la sociedad.

No parece oportuno referirse a principios de la GIRH ausentes sino, de aspectos de la gestión integrada en los que es necesario un mayor esfuerzo para su mejoramiento. Sin ánimo de repetir lo ya presentado, sino meramente resumir aquellos más relevantes, merecen citarse:

- Profusión de instituciones con injerencia en la gestión del agua en las jurisdicciones nacional y provinciales, con escasa o nula coordinación.
- Escasa consideración de la dimensión ambiental (indefinición de roles, falta de coordinación).
- Ausencia de una ley marco de política hídrica nacional
- Escasa difusión de la planificación de la gestión del agua (a nivel cuenca hidrográfica o jurisdicción provincial).
- Profusión de textos legales de aguas provinciales de fechas de elaboración y contenidos muy dispares.
- Fuertes restricciones y limitaciones en el conocimiento y difusión de la información hídrica, tanto de la relacionada con los procesos hidrológicos, meteorológicos, hidrogeológicos y de variación de sus parámetros de calidad como de su demanda por parte de los distintos sectores, muy especialmente del agua subterránea, así como de los vertidos de efluentes contaminantes a cuerpos de agua. Redes hidrológicas, registro de usuarios y contaminadores, de perforaciones, Centros de Documentación, entre otros.
- Escasa valoración y consideración de las externalidades en la gestión del agua.
- Escasa acción oficial en el ámbito de la educación y formación de conciencia para promover actitudes de valoración económica y social de agua así como de mayor y mejor participación de la comunidad en su gestión.
- Escasa recuperación de costos de explotación (operación y mantenimiento) de servicios a través de canon o tarifas. Cultura del “no pago” y del “no cobro”.
- Inexistencia de mecanismos no contenciosos de resolución de conflictos por usos del agua.

(iii) Instrumentos de GIRH que se necesitan

Como también se ha expresado, en las últimas décadas se ha apreciado un mejoramiento de dichas deficiencias mediante la incorporación de las mejores prácticas y lecciones aprendidas de la comunidad internacional a través de gestiones hídricas más renovadas y actualizadas, especialmente en el ámbito provincial.

Los Principios Rectores de Política Hídrica incorporan, como respuesta a las deficiencias apuntadas anteriormente, los más difundidos instrumentos de la GIRH. Los mismos consagran explícitamente la GIRH así como numerosos de sus instrumentos, entre los que se consideran más relevantes:

- la ética y la gobernabilidad del agua
- La gestión descentralizada y participativa
- la cuenca hidrográfica o el acuífero como unidad de planificación y gestión
- el control de las externalidades negativas de la gestión del recurso
- los organismos y organizaciones de cuencas y de usuarios
- la planificación
- el derecho a la información
- la formación de conciencia
- la formación de capacidades.

(iv) Recomendaciones

La gestión integrada de los recursos hídricos sólo podrá ser alcanzada mediante un sostenido esfuerzo que deberá ser afrontado por el Estado Nacional y sus similares Provinciales. Una primera acción en tal sentido podría ser la adopción de medidas disparadoras de una mayor consideración del tema en la agenda política y sus consecuentes efectos en las asignaciones presupuestarias a sus organismos de gestión y las posibilidades de renovación, capacitación, actualización y jerarquización de su personal.

Internamente, en cada uno de los organismos de gestión, una recomendación válida sería una mayor consideración de las actividades inherentes a la GIRH (comúnmente denominadas no estructurales) frente a las de construcción de obras públicas (estructurales), fuertemente demandantes de importantes partidas presupuestarias y de financiamiento internacional.

Dicho esfuerzo debería ser acompañado por la cooperación internacional a través de programas de fortalecimiento de dichas instituciones, saneamiento y búsqueda de eficiencia del sector público, entre otros.

Finalmente, y resaltando una vez más la índole federal de nuestro sistema de gobierno y a los esfuerzos de coordinación y búsqueda de consensos que ello implica, la recomendación final sería hacia las jurisdicciones Nacional y Provinciales sobre la necesidad y conveniencia de consolidación y fortalecimiento del Consejo Hídrico Federal así como de todo otro mecanismo o iniciativa de concertación (Consejo Federal de Medio Ambiente, por ejemplo) que permita gestionar un recurso vital como el agua como un elemento de unión y desarrollo sostenible de sus pueblos.

(v) Principios de la GIRH que deberían hacerse cumplir.

Los aspectos ineludibles a tener en cuenta son:

- Liderazgo del Estado, como rector para formular la política hídrica, normatizar el recurso, llevar a cabo la planificación estratégica y gestión integral de todas las aguas, ejercer el control de su aprovechamiento y conservación y propiciar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos.
- Descentralización administrativa a través de una participación activa y una concurrencia organizada de los usuarios y de la sociedad en general en todos los aspectos relacionados con la gestión de los recursos hídricos.

Consecuentemente, serían aspectos sustanciales para una legislación de aguas:

- i) Asignación del recurso a través de los institutos del Permiso y la Concesión, en orden a la publicidad que revisten las aguas.
- ii) Uso equitativo y sostenible del agua: la utilización privativa del agua deberá producirse mediante el otorgamiento de derechos de aprovechamiento, limitados en el tiempo, prorrogables y revocables y que se caracterizarán por su claridad, firmeza y seguridad para incentivar el uso óptimo de los recursos e inversiones productivas.
- iii) Uso eficiente y beneficioso del agua: mediante el establecimiento de un sistema de cobro por uso del agua y por vertido de aguas residuales y la mayor movilidad o transferibilidad de los derechos de aguas con la debida regulación por parte de la autoridad para evitar especulaciones o concentraciones monopólicas de un bien de interés público.
- iv) Uso múltiple, armónico y coordinado entre los diferentes usuarios, que garantice una mejor utilización y preservación del agua.

- v) Protección de la calidad del agua contra la contaminación: mediante el establecimiento de exigencias de calidad, de aplicación gradual e igualitaria, que en un plazo razonable lleven a metas de calidad aceptables. Ciertas restricciones legales, como el cobro por vertidos industriales o domésticos revisten importancia para prevenir y disminuir la contaminación.
- vi) Régimen tributario que genere recursos suficientes para el autofinanciamiento del desarrollo de los recursos hídricos y favorecer la inversión privada en el sector, estableciendo tarifas realistas por el cobro de los servicios y de las obras hidráulicas. Tomando como criterios económicos: "usuario - pagador y contaminador - pagador" con adecuados (explícitos) auxilios por parte del Estado a los usuarios de menores recursos.
- vii) Régimen de estímulos y fomentos para incentivar y premiar el uso eficiente del recurso a través de la incorporación de tecnologías adecuadas para optimizar el aprovechamiento y/o evitar o mitigar la contaminación u otros efectos nocivos.
- viii) Considerar la Cuenca hidrográfica como el área natural para el manejo integral del recurso, su planificación. Desarrollo y ejecución de la misma a través de la gestión integral del agua.
- ix) Participación de los usuarios, de las instituciones actuantes y de las comunidades asentadas en la región en la gestión del recurso, tanto a nivel local como en los organismos de cuenca hidrográfica. Enfatizar en los aspectos culturales de la relación de la población con el agua.
- x) Partir del ordenamiento territorial como estrategia o principio fundamental en el desarrollo integrado y sostenible de los recursos naturales, en especial agua y suelo.
- xi) Institucionalmente regular el que hacer hídrico en un sector único, integrador y transdisciplinario (no como subsectores aislados), que considere los intereses y actores involucrado en el ámbito de la cuenca.
- xii) Régimen jurisdiccional con procedimientos rápidos y efectivos para resolver los conflictos que se susciten con motivo de las aguas.

(vi) Análisis, evaluación global y síntesis

La problemática del sector de Recursos Hídricos en Argentina está fuertemente condicionada por el hecho de que la Constitución confiere expresamente a las provincias el dominio originario de los recursos naturales.

En consecuencia, corresponde a los gobiernos locales el dominio originario y la jurisdicción de los recursos naturales y compete a las provincias legislar sobre la materia, planificar, realizar obras, conceder derechos, entre otros. salvo en los temas de navegación.

Por otra parte, cualquier gestión racional de los recursos hídricos, sobre todo de los superficiales, debería basarse en la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y asignación de recursos.

El hecho de que muchas cuencas argentinas sean interprovinciales plantea la necesidad de compaginar la realidad física de las cuencas con la política de la provincia, asunto aún no resuelto por el sistema legal del país y que es causa de gran parte de los actuales conflictos relacionados con el agua.

Otra característica importante del sector lo constituyen las grandes diferencias que obedecen a la diversidad de situaciones que se presentan, física y climáticamente (que va desde áreas con grandes excedentes de recursos, sometidas a inundaciones frecuentes hasta

regiones áridas con escasez endémica de agua). A éstas se agregan razones históricas o coyunturales.

Cada provincia se ha ido acomodando a sus circunstancias particulares y el resultado actual es un mosaico de situaciones legales, institucionales, organizativas, de realizaciones de obras entre otros. No obstante esta diversidad, se puede señalar como característica común que ha habido un desarrollo mucho mayor en la realización de infraestructuras (abastecimiento, generación de energía y de regadío) que en los aspectos legales e institucionales que los regulan.

(vii) Principales problemas Legales

- Ausencia de una Ley Nacional de política hídrica que establezca bases o "presupuestos mínimos", para ser posteriormente desarrolladas por las provincias, sobre temas tales como derechos y obligaciones de los usuarios, valor económico del agua, la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, organizaciones multisectoriales de usuarios entre otros. En realidad, este hecho es consecuencia de la ausencia de una Política Nacional explícita en la materia.
- A nivel provincial, la situación legal es muy variada. Hay provincias que tienen bien desarrollada su normativa y otras que no tienen leyes específicas sobre algunos temas que les afectan, como promoción de regadíos, organización de usuarios, derecho de agua, tarifas que incluyan un pago adecuado del agua, gestión de acuíferos entre otros. En otros casos, la legislación existente es muy antigua y no contempla nuevos conceptos como gestión multisectorial, criterios económicos, desarrollo institucional entre otros. En algunas provincias, ni siquiera hay Ley de Aguas. (como en el caso de Santa Fe y Tierra del Fuego).

(viii) Principales Problemas Institucionales

- Proliferación de instituciones interprovinciales vinculadas a la gestión de los recursos hídricos, eminentemente sectoriales, con frecuentes superposiciones de funciones y, al mismo tiempo, falta de soporte institucional adecuado para algunas actuaciones. La ausencia de un ente central de coordinación crea conflictos intersectoriales, especialmente entre regantes e hidroeléctricas.
- Inexistencia o inoperancia de autoridades de cuenca lo que, en el caso frecuente de cuencas interprovinciales, impide la existencia de mecanismos no contenciosos de solución de conflictos entre las provincias afectadas.
- Hasta el reciente proceso de privatizaciones, iniciado en 1993, la alta injerencia del Estado, a nivel nacional o provincial, en la gestión de los recursos hídricos, ha impedido la consolidación de un sistema que garantice la participación de los afectados: Gobiernos Provinciales y sector privado (entidades prestatarias de los servicios de tratamiento, distribución y evacuación de agua; hidroeléctricas, industrias, asociaciones de regantes entre otros.)

(ix) Lineamientos de GIRH

El punto de partida y el gran desafío en la actualidad consiste en diseñar o reformular una política hídrica para el país, adecuada a los requerimientos del Siglo XXI.

Sobre el particular Guillermo Cano ha sostenido que previo a la formulación y adopción de una política de aguas deben fijarse los principios políticos que regirán en la materia y que son precisamente los que le dan sustento

En pocas palabras se alude a los principios rectores de la política hídrica, a los que el autor citado conceptualiza como “aquellos postulados definidores de la política que deben presidir la actividad del estado y orientar la de los particulares.

Pueden citarse como ejemplos de reformas consolidadas que han arribado a buen puerto los casos de México, Brasil y Chile. Nuestro país, si bien no cuenta con un proceso totalmente consolidado, está transitando – y en un estado avanzado – un camino en ese sentido.

En efecto, las lecciones aprendidas de los fracasos derivados de la ausencia de acuerdos y de consenso entre la Nación y las Provincias y estas entre sí (federalismo de confrontación), llevaron a intentar con buenos resultados un mecanismo superador entroncado en la moderna concepción de un “federalismo de concertación”.

Ello en el convencimiento de que esta modalidad (revitalizada con la enmienda constitucional de 1994) no va en desmedro de las potestades locales, sino que, por el contrario, las renueva y fortalece.

Así, en los últimos años la comunidad hídrica argentina tomó conciencia de esto y del serio deterioro de la gestión de nuestros recursos hídricos, dándole la motivación para corregir el rumbo actual del manejo de nuestras aguas. Desde un principio se coincidió en que el primer paso en esa dirección es la creación de bases jurídicas sólidas que sustenten una gestión eficiente y sustentable de los recursos hídricos.

La adopción de los lineamientos de política - Principios Rectores - por parte de todas las Provincias y la Nación permitirá dotar al sector hídrico de una Política de Estado. La comunidad hídrica argentina llegó al convencimiento que el aprovechamiento de los recursos hídricos debe realizarse armonizando los valores "sociales", "económicos" y "ambientales" que nuestra sociedad le adjudica al agua.

Se reconoce que esta tarea no es sencilla dado que, como a menudo ocurre, las acciones que estos tres valores promueven al ser considerados aisladamente pueden resultar antagónicas o excluyentes entre sí.

Se concluye entonces que la única forma de lograr utilizar sustentablemente el agua en beneficio de toda la sociedad provendrá de encontrar el balance justo en la aplicación de estos tres faros que deben guiar nuestra política hídrica. Ello conlleva la necesidad de incorporar principios rectores de organización, gestión y economía de los recursos hídricos en consonancia con principios de protección del recurso.

Finalmente, el Consejo Hídrico Federal, como resultado de un acuerdo sobre la conveniencia y necesidad que entre las provincias y la Nación, exista una instancia federal, en la que los puntos de vista de las provincias sean expresados por quienes tienen en ellas la responsabilidad directa de la gestión hídrica.