
recursos naturales e infraestructura

Entidades de gestión del agua
a nivel de cuencas: experiencia de
Argentina

Víctor Pochat



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, octubre del 2005

Este documento fue preparado por el consultor Víctor Pochat, y coordinado y editado por Andrei Jouravlev, Oficial para Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Miguel Solanes, Asesor Regional en Derecho de Aguas y Regulación de Servicios de la CEPAL. El consultor agradece el aporte de valiosa información y comentarios de Claudio Laboranti, Guillermo Malinow, Francisco Javier Pascuchi, Gustavo Ferreira, Ignacio Enríquez, Daniel Petri y Marcelo Rastelli.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680-9017
ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322756-6
LC/L.2375-P
N° de venta: S.05.II.G.120

Copyright © Naciones Unidas, octubre del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Sistema de gestión del agua en Argentina	9
A. Aspectos geográficos, climáticos e hidrológicos	9
B. Aspectos legales	10
1. Nivel nacional	10
2. Nivel provincial.....	12
C. Aspectos institucionales	14
1. La gestión del agua en el nivel nacional	15
2. Política hídrica	16
3. La gestión del agua en el nivel provincial.....	17
4. Las privatizaciones y la gestión del agua.....	19
D. Gestión del agua a nivel de cuencas.....	19
1. Entidades interjurisdiccionales	19
2. Entidades provinciales	22
3. Entidades internacionales o transfronterizas.....	22
II. Avances en la creación de entidades de gestión de agua a nivel de cuencas en Argentina: casos representativos	23
A. Entidades interjurisdiccionales	25
1. Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO).....	25
2. Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC)	28
3. Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE).....	30
4. Comisión Técnica Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce	32

5. Autoridad de la Cuenca del Río Azul (ACRA).....	35
6. Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa	37
B. Entidades provinciales.....	40
1. Comités de Cuenca de la provincia de Santa Fe	40
2. Inspecciones de Cauce en la provincia de Mendoza	42
3. Comités de Cuencas Hídricas de la provincia de Buenos Aires	45
Conclusiones	47
Bibliografía	51
Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados	55

Índice de gráficos

Gráfico 1	Clasificación de acciones de gestión a nivel de cuencas.....	25
-----------	--	----

Índice de recuadros

Recuadro 1	Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina.....	18
Recuadro 2	¿Qué es el manejo de cuencas?	20
Recuadro 3	Evolución conceptual de manejo de cuencas en Argentina	21
Recuadro 4	Modalidades de gestión integrada a nivel de cuencas.....	24

Resumen

Una tendencia común que se observa en muchos países de América Latina y el Caribe, es el interés en crear capacidades de gobernabilidad sobre espacios delimitados por razones naturales (cuencas y acuíferos), que normalmente no coinciden con las formas tradicionales de gobierno sobre límites político-administrativos (provincias, estados, regiones y municipios). Como resultado de este interés, tanto en las leyes de aguas de reciente aprobación (Brasil y México) como en casi todas las propuestas legales bajo consideración en los países de la región, aparece en forma explícita la intencionalidad de fortalecer y complementar la capacidad de gestión de autoridades de aguas a nivel central, nacional o federal, con la creación de estructuras participativas y multisectoriales de coordinación y concertación en el ámbito de cuencas. De aquí la importancia de sistematizar las experiencias de los países de la región en la creación y operación de entidades de gestión del agua a nivel de cuencas. El objetivo de este trabajo es examinar la experiencia de Argentina en esta temática. El documento se divide en dos partes. Una primera sección está dedicada a la descripción de los aspectos físicos, legales e institucionales de gestión de los recursos hídricos en Argentina. En la segunda parte del estudio se analizan los principales casos de los organismos de cuenca existentes en Argentina, tanto los interjurisdiccionales (Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO), Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC), Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE), Comisión Técnica Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, Autoridad de la Cuenca del Río Azul (ACRA) y Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa) como provinciales (provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe).

Introducción

En los países de América Latina y el Caribe se ha intensificado el diálogo sobre la necesidad de crear instancias para la gestión del agua en el ámbito de cuencas como un medio para resolver conflictos, mejorar su administración y manejo, y considerar el impacto del uso del agua sobre el medio ambiente y la sociedad (CEPAL, 1996). En prácticamente todos los países de la región, diversas actividades relacionadas con la gestión y el aprovechamiento del agua ya se realizan a través de alguna entidad que funciona a nivel de cuencas o existen planes en tal sentido (Jouravlev, 2001).

Sin embargo, la noción de cuenca como unidad para la gestión del agua parece ser aceptada en los países de la región principalmente sólo como un concepto estrictamente técnico. Su receptividad en las institucionalidades nacionales, su vinculación a la política hídrica y la determinación de competencias y recursos, todavía dejan muchos aspectos en suspenso. El debate político sobre las cuencas aún no ha trascendido desde lo técnico-hídrico a los temas generales de la institucionalidad nacional, salvo en algunos países como Colombia, Brasil y México, a un nivel operativo.

El presente trabajo es el cuarto libro que publica la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL sobre la gestión del agua a nivel de cuencas y organismos de cuenca (CEPAL, 1994; Dourojeanni y Jouravlev, 1999a; Dourojeanni, Jouravlev y Chávez, 2002), además de múltiples documentos breves (como por ejemplo, CEPAL, 1987a, 1987b, 1987c, 1988, 1995a y 1997, entre otros) e informes de las reuniones de gerentes de organismos de cuenca en

América Latina y el Caribe (CEPAL, 1998a y 1999; Dourojeanni y Jouravlev, 2003). El objetivo de este documento es examinar la experiencia de Argentina en esta temática.

Analizar la experiencia de Argentina en gestión del agua a nivel de cuencas y organismos de cuenca, tanto en el ámbito provincial como interjurisdiccional, puede ser de interés por la variedad de matices que presenta, como consecuencia de su diversidad climática e hidrológica, pero, sobre todo, por su estructura político-institucional, con características particulares que la diferencian de los otros países de la región. Sus primeros pasos en la búsqueda de solución de problemas de gestión del agua tomando como unidad territorial de análisis a la cuenca, se remontan a la década de 1950. Notablemente, ese interés se ha mantenido hasta la actualidad, a pesar de los altibajos resultantes de los frecuentes y significativos cambios en las condiciones políticas y económicas del país.

A lo largo de los años se fueron conformando un buen número de entidades, como respuesta a distintas circunstancias y necesidades. Aunque con algunas excepciones, se trata en general de iniciativas independientes, que no responden a un patrón común, al no haber tenido mucho en cuenta otras iniciativas análogas, ya sea de Argentina o de otros países. Surgió así una diversidad de organismos de cuenca que presentan, sin embargo, algunos rasgos normativos similares. Aunque evidentemente ninguna experiencia es replicable sin modificaciones y, en algunos casos, ni siquiera adaptable, puede resultar útil analizar el contexto y las circunstancias en que se desarrolló cada caso, aprender a partir de los logros y de los errores, y rescatar aquellos elementos que resulten de utilidad.

Como paso trascendente cabe destacar el acuerdo alcanzado en 2003 entre la mayor parte de las provincias y la Nación sobre principios de política hídrica. Se espera que tales principios sirvan de base para adecuar las normas y las instituciones existentes, compartiendo una visión común para la gestión del agua en todo el país. Asimismo cabe señalar que deben ser compatibilizados con la estructura socioeconómica del país, vincularse a medios para su implementación y evaluarse en función de los costos y beneficios que su operativización implicaría.

Lo que ha resultado evidente a lo largo de los últimos años es que si bien la cuenca es una unidad física natural, su utilidad es limitada si los criterios de decisión respecto de los recursos hídricos —sean ellos para cuencas o no— no racionalizan y optimizan el rol del agua en la economía y la sociedad.¹ Las estructuras organizacionales en el ámbito de cuencas deberían así complementarse con pautas adecuadas para evaluar económica, ambiental y socialmente los proyectos que las afecten, como una manera de efectivamente potenciar ese rol en el desarrollo sustentable de los países.

¹ Como consta de los estudios elaborados por el Comité Técnico Asesor para América del Sur (SAMTAC) en el marco del proyecto “Investigación Sistémica sobre Regímenes de Gestión de Aguas” (Díaz y Bertranou, 2003; Peña y Brown, 2004; Lobato, Cordeiro y Soares, 2004).

I. Sistema de gestión del agua en Argentina

A. Aspectos geográficos, climáticos e hidrológicos

La porción continental del territorio de Argentina, con unos 2.800.000 km², se extiende a lo largo de 3.700 km entre los 22° y los 55° de latitud sur. Esa gran extensión latitudinal y una gran variación altimétrica determinan una amplia variedad climática, desde los climas subtropicales al norte hasta los fríos en la Patagonia, con predominio de los templados en la mayor parte del país. Cabe mencionar asimismo que el 76% del territorio se encuentra en condiciones de aridez o semiaridez, al recibir precipitaciones medias menores a 800 mm anuales.

La oferta de recursos hídricos se puede expresar como un caudal medio de aproximadamente 26.000 m³/s teniendo, en términos globales, buena calidad. Aunque esta cifra puede aparecer como cuantitativamente generosa, es necesario puntualizar que la distribución espacial es muy desbalanceada. El 85% del agua superficial del país corresponde a los territorios argentinos de la cuenca del río de la Plata, 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 de escasa pluviosidad y menos del 1% del total del agua superficial.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en 2001 registra un total de 36.300.000 habitantes, por lo que la oferta media anual de agua superficial por habitante se puede expresar como un caudal de alrededor de 22.600 m³/habitante/año, muy superior al umbral de estrés hídrico de 1.000 m³/habitante/año. Sin embargo, algunas provincias, como Tucumán, Córdoba y San Luis, ya presentan valores por cápita inferiores a ese valor.

En cuanto al agua subterránea, recientes estudios consignan que un 30% del agua utilizada corresponde a ese tipo de fuente. 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 ellos. Recientemente Argentina, conjuntamente con Brasil, Paraguay y Uruguay, han encarado el “Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní”, situado en formaciones geológicas que se encuentran a distintas profundidades en una importante extensión de la Cuenca del Plata, siendo considerado una de las más importantes reservas de agua dulce del mundo.

Los datos de demanda indican que de los 34.000.000.000 m³ de agua por año utilizados en promedio durante el período 1993-1997, un 71% fue destinado al riego, un 13% a abastecimiento de agua potable, un 9% a bebida de ganado y un 7% a usos industriales (Calcagno, Gaviño y Mendiburo, 2000).

B. Aspectos legales

1. Nivel nacional

1.1 Constitución Nacional

Argentina está organizada como una república, con un sistema de gobierno representativo y federal, compuesta por 23 provincias (con casi dos mil municipios) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Según la Constitución Nacional, “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”.

Luego de la reforma constitucional de 1994, ha quedado expresamente establecido que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. También la jurisdicción, es decir la potestad de reglamentar 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 tiene efectividad y contenido. Respecto de los ríos interprovinciales, corresponde la jurisdicción provincial, y los asuntos concernientes a ellos se deben reglamentar mediante tratados.

El principio expresado en materia de jurisdicción reconoce como excepciones aquellas facultades que han sido expresamente delegadas por las provincias a la Nación. En temas relacionados directa o indirectamente con los recursos hídricos, según la Constitución, la Nación ejerce jurisdicción sobre la navegación, el comercio interprovincial e internacional, las relaciones internacionales y la celebración de tratados internacionales, el almirantazgo y jurisdicción marítima, y el dictado de los Códigos Civil, Penal, de Minería, de Comercio, y de Trabajo y Seguridad Social.

La reforma de 1994 incorporó también el artículo 41, donde se establecieron diversas garantías de los habitantes, relativas al ambiente y los recursos naturales. Siendo el agua un recurso natural y un elemento ambiental, sus disposiciones le atañen directamente. Su párrafo tercero 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 aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.²

Existen también poderes concurrentes, cuyo ejercicio corresponde indistinta y simultáneamente a los órdenes federal y provincial. Al Congreso Nacional le cabe “reglamentar la libre navegación de los ríos interiores” y “proveer lo conducente a la prosperidad del país y al adelanto y bienestar de todas las provincias”, promoviendo, entre otras actividades, la construcción de canales navegables y la exploración de los ríos interiores. Estas últimas atribuciones son concurrentes con las de los estados provinciales.

1.2 Legislación nacional

A nivel nacional, se puede decir que no existe una ley nacional de aguas.³ Numerosos proyectos sobre una ley nacional o federal de aguas fueron presentados por el Poder Ejecutivo o por diversos legisladores a lo largo de los años, sin encontrar el adecuado respaldo para su sanción. La actual legislación nacional está constituida entonces por las normas contenidas fundamentalmente en el Código Civil, el Código de Comercio, 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, etc., las que 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 abastecimiento de agua potable y saneamiento urbano y rural; construcción de obras de uso múltiple; y otros cuya normativa involucra directa o indirectamente al agua.

Diversos proyectos de ley estuvieron en proceso de trámite y consulta. Entre ellos se encuentran los de Ley sobre Gestión Integral de Aguas, de Ley Federal de Aguas, de Ley sobre Gestión de los Recursos Hídricos y de Ley Marco de Política Hídrica. Desde mayo de 2005 está en consideración el proyecto de “Ley Adoptando como Lineamientos de Política de la Nación los Principios Rectores de Política Hídrica para la República Argentina y otras cuestiones conexas”. A su vez, desde 1996 se iniciaron tareas para dar cumplimiento al requerimiento de los “presupuestos mínimos” contemplados en la Constitución Nacional. La Ley General del Ambiente N° 25.675, promulgada el 27 de noviembre de 2002, constituye un marco para empezar a definir presupuestos mínimos sectoriales.

Cabe consignar por su parte que, en diciembre de 2002, se promulgó la Ley N° 25.688, pendiente de reglamentación, denominada “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas” la cual establece la creación, para las cuencas interjurisdiccionales, de comités de cuencas hídricas, de acuerdo a lo siguiente: “Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas”.

Esta ley ha sido objeto de numerosas críticas y hasta de presentaciones judiciales impulsando la declaración de su inconstitucionalidad (Pinto, 2003). La mayoría de las autoridades hídricas provinciales, con diferentes matices, coinciden en que la ley avanza sobre competencias provinciales no delegadas a la Nación en materia de cuencas y de organización de Comités de Cuencas, como también en la gestión de los recursos naturales, el desarrollo de instituciones locales y la planificación, uso y gestión del agua (Petri, Rohrmann y Pilar, 2005).

² En los países federales normalmente se acepta que las entidades federativas pueden establecer estándares más estrictos que las normas nacionales, pues tienen los derechos y deberes de tutela de su dominio público (como por ejemplo, en los Estados Unidos).

³ Esto coincide con la práctica de varios otros países federales, como los Estados Unidos.

Como respuesta a dichas objeciones, la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado de la Nación organizó una serie de reuniones, con el objetivo de recoger las opiniones de los representantes en temas hídricos y ambientales de las provincias y de la Nación, de representantes de los principales organismos interjurisdiccionales y de expertos en la materia. Posteriormente, representantes de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), a pedido de dicha Comisión, han propuesto en forma conjunta criterios “para ser considerados en una eventual modificación de la Ley N° 25.688”, los cuales se encuentran en consideración por esa Comisión del Senado de la Nación.

Aunque dicha ley sea modificada, queda pendiente el dictado de una ley más abarcativa, de carácter nacional, que traduzca en una normativa común principios básicos de política hídrica, compartidos por todas las provincias y que busque, con visión de la Nación, la compatibilización de cuestiones potencialmente conflictivas. Es importante coordinar dichos principios con los hechos básicos de la economía del país, el rol que los recursos hídricos pueden jugar al respecto, y las condiciones sociales vinculadas al agua; también con las instrumentalidades necesarias para la realización práctica de los mismos y los costos de su implementación. Sin estas tareas, el rol operativo de los principios se verá posiblemente limitado.

Con relación específica al manejo de cuencas, no existe aún una política concertada de ordenamiento y gestión con el adecuado respaldo legal, normativo y presupuestario, que comprenda el conjunto de la problemática, lo que conlleva a que todavía predomine cierta dispersión conceptual e institucional en los diversos niveles de competencia vinculados al tema. Sin embargo, existen leyes nacionales relacionadas, de una u otra manera, con el manejo de cuencas, tales como la Ley N° 13.273 sobre la Defensa de la Riqueza Forestal y normas complementarias, la Ley N° 24.051 sobre Residuos Peligrosos, la Ley N° 25.080 sobre Inversiones para Bosques Cultivados, la Ley N° 22.421 sobre Protección y Conservación de la Fauna, la Ley N° 22.428 de Fomento a la Conservación de Suelos, y la Ley N° 22.351 de Parques, Reservas Naturales y Monumentos Nacionales.

2. Nivel provincial

2.1 Constituciones provinciales

No todos los textos de las constituciones 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 está dedicado al 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).

El dominio sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio, reconocido a las provincias por 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 reglamentar el aprovechamiento de las aguas de los ríos interprovinciales que atraviesan su territorio (cuencas con recursos hídricos comunes) mediante tratados con las provincias vecinas.

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 (provincias de Santiago del Estero y Río Negro) (Magnani, 2001).

2.2 Leyes provinciales

La primera de las leyes de aguas provinciales fue la de Mendoza, sancionada en 1884, que creó el Departamento General de Aguas —que cambiaría luego su nombre por el actual del Departamento General de Irrigación (DGI)— al que asigna el poder de policía de aguas, e instituye la participación de los regantes en el uso del agua. Sin embargo, se trató casi de una excepción, ya que un gran número de provincias, hasta la década de 1940, no tenía leyes específicas y las disposiciones en la materia estaban contenidas en los códigos rurales y en algunas leyes sobre diversos temas aislados, como desagües, obras domiciliarias de salubridad, construcción de obras de riego, etc.

Las leyes de aguas de la primera mitad del siglo XX, de extenso articulado, versaban sobre todos los aspectos tradicionales (aguas públicas y privadas, superficiales y subterráneas, calidad de aguas, poder de policía, concesiones de uso, canon, prioridades, servidumbres, etc.) y usos del agua entonces prioritarios, así como también sobre la organización de su administración. En la década de 1970, con la sanción de los códigos de aguas de las provincias de Córdoba y Santiago del Estero, se inició la etapa de las leyes contemporáneas, gran parte de ellas sancionadas como códigos (La Pampa, La Rioja, San Juan y San Luis). Estas leyes adoptaron una técnica legislativa mucho más evolucionada, incluyeron principios de política hídrica y las instituciones adoptadas obedecieron a criterios jurídicos de vanguardia, con enfoque interdisciplinario, inclusive el proveniente de la economía, consagrando por ejemplo el costo del agua, que en la práctica anterior había sido ignorado o resistido.

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, de 1999) se promulgaron leyes que consideran al agua como un recurso natural integrante del ambiente. Éstas recogen conceptos 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, etc. (Magnani, 2001).

En síntesis, se puede afirmar que a nivel provincial la situación legal es muy variada. Hay provincias que tienen bien desarrollada su normativa y otras que ni siquiera tienen leyes específicas sobre temas que les afectan, tales como promoción de sistemas de riego, organización de usuarios, derechos de agua, tarifas que incluyan un pago adecuado del agua, gestión de acuíferos, etc.

En cuanto a la gestión del agua en cuencas, pocas leyes de agua de las provincias se refieren explícitamente al tema. En cambio, el Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 12.257), dedica completamente su Título VIII a los Comités de Cuencas Hídricas y los Consorcios, siendo muy detallado. Por otra parte, algunas provincias han dictado leyes específicas relacionadas con la gestión del agua en cuencas. Es el caso, por ejemplo, de la Provincia de Santa Fe, cuya Ley N° 9830 de 1986 y su Decreto Reglamentario N° 4960 facultan a su Poder Ejecutivo a “disponer la constitución de Comités de Cuenca que actuarán como personas jurídicas de derecho público y a los cuales se les fijará competencia territorial”. También la provincia de Córdoba creó comités en las cuencas de distintos ríos, diques o lagos, mediante una legislación específica.⁴ Sin

⁴ Es el caso, entre otros, de los comités de cuenca del lago Medina Allende o La Viña (Ley N° 7862 de 1989), del dique Cruz del Eje (Ley N° 7863 de 1989), del dique y del río Pichanas (Ley N° 7864 de 1989), del dique Los Molinos (Ley N° 8005 de 1990), de la

embargo, estos comités no están operativos y su rehabilitación dependerá de un nuevo enfoque de la gestión hídrica en la provincia, que se está implementando actualmente. Más recientemente, en mayo de 2004, la legislatura de la provincia del Chubut sancionó la Ley N° 5178, estableciendo que “el Poder Ejecutivo implementará la creación y funcionamiento de Unidades de Gestión en las cuencas hidrográficas de su jurisdicción, como así también su participación en la de aquéllas que comparte con otras provincias u otro país”, denominando Comité de Cuenca a las respectivas unidades de gestión. Esta ley todavía no se ha puesto en práctica.

C. Aspectos institucionales

En cuanto a los aspectos institucionales, 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” (Laboranti y Malinow, 1995). Asimismo, ha sido opinión coincidente de sucesivos diagnósticos del marco institucional en 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.

La falta de coordinación interinstitucional, e incluso de comunicación e intercambio de informaciones entre las distintas dependencias, genera superposición de funciones y, en ocasiones, dilución de responsabilidades. 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** (por ejemplo, la 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; la provincia de Santiago del Estero contra la provincia de Salta por caudales del río Juramento; y la provincia de Santa Fe contra la provincia de Santiago del Estero por caudales del río Salado).
- **Manejo de volúmenes excedentes de aguas de inundaciones** (como la provincia de Buenos Aires contra la provincia de Santa Fe, con una queja interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por evacuación de volúmenes inundantes de la cuenca de la laguna La Picasa; la provincia de Santa Fe contra la provincia del Chaco, por evacuación de excedentes hídricos del área de los Bajos Submeridionales; y la 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** (por ejemplo, la provincia de Santiago del Estero contra la provincia de Tucumán por la calidad del agua del río Salí-Dulce).

Argentina no dispone aún de un mecanismo consensuado no contencioso de solución de conflictos como los expresados. Tampoco tiene instrumentos económicos que mejorarían la eficiencia en la asignación del agua (como por ejemplo, mercados de agua),⁵ ni principios obligatorios para la evaluación de proyectos hídricos, lo que se ha traducido en proyectos de escasa o aun negativa rentabilidad. Carece además de procedimientos para evaluar y determinar los impactos de políticas macroeconómicas sobre la inserción sustentable de los recursos hídricos en el proceso de desarrollo nacional. Esto se vio claramente en los impactos que la política económica de

cuenca media del río Ctlamochita (Ley N° 8032 de 1991), del río Chocancharava o Cuarto (Ley N° 8130 de 1991), de cuencas del Valle del Sol Norte y sus afluentes (Ley N° 8148 de 1992), y del río Segundo o Xanaes (Ley N° 8185 de 1992).

⁵ Véase CEPAL (1995b), Lee y Jouravlev (1998), Donoso y otros (2004), y Dourojeanni y Jouravlev (1999b) y (2002).

los años ochenta y noventa tuvo sobre la agricultura de riego y la sustentabilidad de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento (Díaz y Bertranou, 2003).

1. La gestión del agua en el nivel nacional

Dado el carácter federal de su sistema de gobierno, no existe en Argentina una autoridad nacional de aguas. Sin embargo, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, existe una amplia y diversa cantidad de organismos con injerencia en la gestión del agua. Se destaca también una movilidad poco conveniente de las estructuras administrativas gubernamentales, en función de los cambios que se producen en los elencos gubernamentales.

En el nivel nacional, la organización institucional en lo que se refiere a los recursos hídricos, se modificó numerosas veces a lo largo de su historia y, especialmente, en los últimos ocho años. Tradicionalmente ubicada en los ministerios de obras públicas, hacia finales de la década de 1990 el área hídrica nacional estuvo situada durante dos años en la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, dependiente entonces de la Presidencia de la Nación. A fines de 1999 se incorporó al Ministerio de Infraestructura y Vivienda, de corta existencia; luego al Ministerio de Economía; y posteriormente, a la Secretaría de Obras Públicas de la Presidencia de la Nación.

Desde mayo de 2003, el organismo rector de la gestión de los recursos hídricos a nivel nacional —la SSRH— depende de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. De acuerdo al Decreto N° 27, del 27 de mayo de 2003, sus objetivos son, entre otros:

- la asistencia a la Secretaría de Obras Públicas en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional y la propuesta del marco regulatorio relativo al manejo de los recursos hídricos, vinculando y coordinando la acción de las demás jurisdicciones y organismos intervinientes en la política hídrica;
- la elaboración y ejecución de programas y acciones vinculadas a la gestión de los recursos hídricos internacionales compartidos, sus cuencas, cursos de agua sucesivos y contiguos y regiones hídricas interprovinciales;
- la formulación y ejecución de programas y acciones de gestión y desarrollo de infraestructura;
- la ejecución de la política nacional de prestación de los servicios públicos y de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico;
- la coordinación de las actividades inherentes al Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo; y
- el ejercicio del contralor del accionar del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO), la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC) y la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE).

Por su parte, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en el Ministerio de Salud y Ambiente, es la autoridad nacional en lo inherente a la preservación y protección ambiental, a la implementación del desarrollo sustentable y a la utilización racional y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, tendientes a alcanzar un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

Existen otros organismos nacionales con injerencia en la gestión del agua. El Ministerio del Interior representa al Gobierno Nacional en los órganos de gobierno de algunos organismos de cuencas interjurisdiccionales e interviene en la búsqueda de soluciones en los conflictos de gestión de recursos hídricos interprovinciales. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

Internacional y Culto interviene en los asuntos que involucran recursos hídricos compartidos con los países limítrofes. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, del Ministerio de Economía y Producción, supervisa la ejecución de programas de rehabilitación de áreas de riego, y de recuperación de áreas inundadas o salinizadas. En dicho ministerio se encuentra también la Secretaría de Energía, que desarrolla esquemas básicos de aprovechamiento hidroeléctrico de cuencas hídricas, coordinando con otras áreas las compatibilidades y los usos prioritarios.⁶

La existencia de diversas instituciones vinculadas al sector hídrico ocasiona, inevitablemente, superposiciones de misiones y funciones que involucran, frecuentemente, a más de dos organismos dependientes de ministerios o secretarías diferentes, con las consecuentes incertidumbres que se originan en las tramitaciones de temas concretos. Ello no evita, asimismo, la existencia de lagunas o huecos en los que aquellas tramitaciones no encuentran el soporte institucional adecuado (Laboranti y Malinow, 1995).

2. Política hídrica

Desde la creación de la Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SRH) en 1969, las sucesivas administraciones desarrollaron sus programas de acción siguiendo lineamientos de política hídrica, que generalmente no fueron explicitados en ningún documento que pudiera tomarse como referencia para asegurar una cierta continuidad en las estrategias a aplicar en la gestión de los recursos hídricos del país.

Como excepción cabe señalar el Plan de Acción de Mar del Plata, que surgió de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina, 14 al 25 de marzo de 1977) (CEPAL, 1998b), en cuya elaboración tuvo activa participación un grupo numeroso de profesionales de aquella Secretaría. A partir de 1992, con el impulso de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente “El Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI” (Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Rio de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992), y los más recientes encuentros mundiales sobre el agua y el desarrollo sostenible, aparecieron numerosos documentos que buscan traducir los conceptos acordados en principios, que sirvan de base al accionar de los diversos países y regiones hacia una gestión integrada de sus recursos hídricos.

La SSRH, compartiendo ese movimiento mundial, promovió a partir de 2000 un proceso de discusión con todas las provincias, que culminó en la definición de una serie de principios rectores en materia de política hídrica. El propósito de los “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina” es brindar lineamientos que permitan la integración de aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua, en una gestión moderna, armónica y sustentable de los recursos hídricos. En ellos se establece que la formulación de la política hídrica, su planificación, la evaluación y preservación del recurso, el dictado de normativas y la regulación y control del sector, son responsabilidades indelegables de las provincias. Asimismo, les cabe a los estados provinciales y nacional la responsabilidad de resolver conflictos intersectoriales o interjurisdiccionales.

La metodología utilizada, “de abajo hacia arriba”, procuró que el consenso se lograra a partir de documentos generados en las provincias. Se basó en la realización de talleres en ellas —veintidós en total— y de talleres regionales, convocando a integrantes de las autoridades hídricas

⁶ En el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se encuentra la Secretaría de Transporte por Agua y Puertos. La Administración de los Parques Nacionales —encargada de la planificación y ejecución de la conservación de la diversidad biológica y cultural de las áreas protegidas bajo su jurisdicción— funciona en el ámbito de la Secretaría de Turismo. El Ministerio de Defensa alberga a los Servicios Meteorológico Nacional y de Hidrografía Naval. Del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología depende el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con varios centros dedicados a los temas hídricos.

provinciales y a miembros de otros sectores que participan o son afectados por la gestión de los recursos hídricos y del ambiente (organizaciones no gubernamentales, usuarios, ámbitos académicos, asociaciones de productores o empresas, municipios, etc.).

Como resultado de los talleres, en los que intervinieron alrededor de 3 mil participantes que aportaron sus conocimientos y experiencias, se sucedieron distintos borradores de un documento, hasta concluir en uno preliminar, que fue suscripto en el “Primer Encuentro Nacional de Política Hídrica” (Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 17 al 19 de diciembre de 2002). En dicho encuentro, los representantes de los organismos del área hídrica de las provincias y de la Nación firmaron un acuerdo para la creación de un Consejo Hídrico Federal (COHIFE), que se constituyó formalmente el 27 de marzo de 2003, mediante un acta que cuenta ya con la ratificación formal de la mayor parte de las provincias y de la Nación. Si bien todos los principios rectores se refieren de una u otra manera a la gestión del agua, se indican en el Recuadro 1 algunos párrafos representativos de aquéllos que tienen una relación particular con la gestión del recurso a nivel de cuencas.

Se espera que el enunciado de esos lineamientos de política (principios rectores) por parte de la comunidad hídrica del país, servirá para guiar a los legisladores a traducir esa visión del recurso hídrico en una legislación coherente y efectiva. También servirá para guiar a los administradores en la creación de organizaciones y programas de acción adecuados. La adopción de estos principios rectores por parte de todas las provincias y la Nación, a la luz de un federalismo concertado, permitirá avanzar hacia un desarrollo armónico del recurso hídrico, disminuir los eventuales conflictos derivados de su uso e, incluso, facilitar su resolución.

La materialización de estos principios en acciones sustentables y eficientes requiere del apoyo participativo de la comunidad hídrica en su totalidad y de un férreo compromiso del sector político, en el entendimiento que de la gestión inteligente de las aguas depende la vida y la prosperidad del país. Se espera que —respondiendo a la realidad argentina, tanto hidrológica como socioeconómica y jurídico-institucional— sirvan de orientación a la gestión de los recursos hídricos, a nivel nacional, provincial e interjurisdiccional, en los casos de los recursos hídricos compartidos entre las provincias, y entre Argentina y sus países vecinos.

3. La gestión del agua en el nivel provincial

A nivel provincial, la situación institucional se caracteriza por una gran diversidad. No obstante, se pueden indicar algunas características comunes. Se destaca, en primer lugar, la proliferación de instituciones, lo que ocasiona superposiciones de misiones y funciones que involucran frecuentemente a más de dos organismos dependientes de ministerios o secretarías diferentes.

La gestión 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 la de los efectos dañinos de los extremos climáticos —particularmente las inundaciones— en la región húmeda, son dos ejes significativos de este quehacer. Tradicionalmente se presentó una división nítida entre organismos “sanitarios”, dedicados a la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, y organismos “hídricos”, dedicados a la construcción de obras, la medición hidrológica, la protección contra inundaciones, etc. En el tema del riego, se presenta una gran diversidad. En general, en las provincias áridas suelen existir organismos dedicados específicamente al riego, mientras que en las zonas húmedas, el riego es gestionado desde áreas relacionadas con los recursos naturales o con la producción agraria.

Distintos han sido los modelos adoptados por las diferentes provincias para el manejo de sus recursos hídricos. En un caso, como en el de la provincia de Mendoza, el organismo de administración de aguas (DGI) tiene mención en su texto constitucional (véase la página 42). La

PRINCIPIOS RECTORES DE POLÍTICA HÍDRICA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

- 5 **Articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial:** “Las múltiples actividades que se desarrollan en un territorio ... afectan de una u otra forma sus recursos hídricos. De ello se desprende la necesidad de imponer prácticas sustentables en todas las actividades que se desarrollen en las cuencas hídricas ...”
- 7 **Acciones contra la contaminación:** “La contaminación de los recursos hídricos ... exige asumir una estrategia integral ... Tal estrategia involucra la definición de programas de monitoreo y control de emisión de contaminantes diferenciados para cada cuenca ...”
- 16 **Gestión descentralizada y participativa:** “Cada Estado Provincial es responsable de la gestión de sus propios recursos hídricos y de la gestión coordinada con otras jurisdicciones cuando se trate de un recurso hídrico compartido ...”
- 17 **Gestión integrada del recurso hídrico:** “La gran diversidad de factores ambientales, sociales y económicos que afectan o son afectados por el manejo del agua avala la importancia de establecer una gestión integrada del recurso hídrico ... Asimismo, la gestión hídrica debe estar fuertemente vinculada a la gestión territorial, la conservación de los suelos y la protección de los ecosistemas naturales.”
- 18 **Usos múltiples del agua y prioridades:** “... La creciente competencia por el uso del agua de una cuenca exige que los posibles usos competitivos se evalúen sobre la base de sus aspectos sociales, económicos y ambientales en el contexto de una planificación integrada que establezca las prioridades en orden al interés público y no solamente en atención al beneficio para un sector o usuario en particular.”
- 19 **Unidad de planificación y gestión:** “Dado que el movimiento de las aguas no reconoce fronteras político-administrativas sino leyes físicas; las cuencas hidrográficas o los acuíferos constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión coordinada de los recursos hídricos ...”
- 22 **Aguas interjurisdiccionales:** “Para cuencas hidrográficas de carácter interjurisdiccional es recomendable conformar ‘organizaciones interjurisdiccionales de cuenca’ para consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas. Actuando a petición de parte, le cabe a la autoridad hídrica nacional el rol de facilitador y amigable componedor a fin de compatibilizar los genuinos intereses de las Provincias en el marco de estos Principios Rectores.”
- 23 **Prevención de conflictos:** “... Las organizaciones de cuenca constituyen ámbitos propicios para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos.”
- 25 **Organizaciones de cuenca:** “Dada la conveniencia de institucionalizar la cuenca como una unidad de gestión, se promueve la formación de ‘organizaciones de cuenca’ abocadas a la gestión coordinada y participativa de los recursos hídricos dentro de los límites de la cuenca. Las organizaciones de cuenca resultan efectivas en la coordinación intersectorial del uso del agua y en la vinculación de las organizaciones de usuarios con la autoridad hídrica. De ello se desprende el importante rol de estas organizaciones como instancia de discusión, concertación, coordinación y cogestión de los usuarios del agua, y como instancia conciliatoria en los conflictos que pudieran emerger.”
- 28 **Gestión de recursos hídricos compartidos con otros países:** “Los recursos hídricos compartidos con otros países debe gestionarse de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados de uso equitativo y razonable, obligación de no ocasionar perjuicio sensible y deber de información y consulta previa entre las partes. Dichas gestiones requieren la concertación previa y la representación específica de las provincias titulares del dominio de las aguas en relación con las decisiones que serán sustentadas por la República Argentina ante otros países ...”

Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2003).

provincia delega la función de gestión de los recursos hídricos en el DGI y éste hace lo propio con las comunidades de usuarios organizados, dejando en sus manos la administración del agua a nivel secundario y terciario.⁷ Ello ha estimulado la conformación de una cultura de participación del usuario en la gestión del recurso. También se cobran tarifas por los derechos de agua, lo que permite mantener una administración efectiva del recurso, conocer sus existencias y usos, y administrar conflictos en forma adecuada y de bajo costo.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, su recientemente promulgado Código de Aguas establece la creación de un ente autónomo de derecho público y naturaleza multidisciplinaria, denominado Autoridad del Agua, que tiene a su cargo la planificación, el registro, la constitución y la protección de los derechos, la policía y el cumplimiento y ejecución de las demás misiones que le asigne la legislación vigente. Cumple sus objetivos, misiones y funciones bajo la dependencia directa del Poder Ejecutivo y, por vía reglamentaria, se dispone su organización y funcionamiento sobre la base de la descentralización operativa y financiera.

4. Las privatizaciones y la gestión del agua

Hasta 1993, año en que se dio comienzo al proceso de privatizaciones de entidades del sector hídrico, la situación institucional era tal que los organismos nacionales y provinciales eran los agentes de sus aprovechamientos (organismos centralizados, empresas del estado, etc.). En relación con la gestión de los recursos hídricos, el proceso de privatización de actividades anteriormente a cargo del sector público, abarcó los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, la operación de centrales hidroeléctricas y el mantenimiento de las vías navegables. Por otra parte, ha ido aumentando la participación de los productores rurales en la operación y mantenimiento de los sistemas de riego. A partir de esos procesos, la trama institucional incrementó su tamaño y complejidad, incorporando a ese marco un conjunto de nuevos actores, tales como los operadores privados (sectores de abastecimiento de agua potable y saneamiento, energía hidroeléctrica, riego y navegación fluvial) y los entes reguladores.

Cabe agregar que como consecuencia de la falta de evaluación de impacto que las políticas macroeconómicas tendrían sobre el agua y sus servicios, la mayoría de las privatizaciones han sido no sustentables, al menos en su forma original. Varios concesionarios han abandonado el país, y otros están demandando a Argentina en tribunales arbitrales internacionales, pues los diseños originales de los contratos y los modelos regulatorios adoptados no se ajustan a las condiciones generales de la evolución de la economía nacional.

D. Gestión del agua a nivel de cuencas

Los organismos de gestión del agua a nivel de cuencas existentes en Argentina pueden clasificarse en: entidades interjurisdiccionales, provinciales e internacionales. La evolución conceptual de manejo de cuencas (véase el Recuadro 2) en Argentina, se describe en el Recuadro 3.

1. Entidades interjurisdiccionales

Dado el dominio de los recursos hídricos por parte de las provincias y que un 90% de ellos es interprovincial, las tareas de planificación y gestión del recurso deben ser compartidas por las provincias involucradas. Ello determinó la creación de instituciones con intervención de las jurisdicciones provinciales y —en la mayoría de los casos— de la Nación. Están en funcionamiento actualmente las siguientes entidades, con participación de las provincias que se indican en cada caso y de la Nación (salvo en los casos de la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la

⁷ Véase Díaz y Bertranou (2003) y Bertranou (1989).

¿QUÉ ES EL MANEJO DE CUENCAS?

Los inicios del concepto original de manejo de cuencas ("*watershed management*"), en el sentido de "manejarla" o "manipularla" para regular la descarga de agua que proviene de la misma, se encuentran en las escuelas forestales de los Estados Unidos de Norteamérica. En unos casos se busca convertir los suelos en esponjas absorbentes de agua y así regular la descarga de agua en cantidad, calidad y tiempo retardando la descarga superficial y aumentando el flujo base. En otros casos se busca controlar la deposición de nieve en zonas sombreadas para que se derrita más lentamente, siempre buscando retardar y reducir la escorrentía superficial y aumentar la infiltración. Algunos proyectos de manejo de cuencas también podrían tener el fin contrario al anterior, es decir buscar que el agua no se infiltre para poder captarla en algún receptáculo o, si se infiltra, impedir que las plantas freatofitas actúen como bombas de extracción de agua subterránea. Para captar agua en zonas con mucha filtración se impermeabiliza la superficie de una cuenca para almacenar agua en reservorios.

En todos los casos estos objetivos se orientan a usar la cuenca como captadora ("*catchment area*") de agua para diferentes fines, principalmente para consumo humano (cuencas municipales) y para reducir el impacto de la escorrentía protegiendo así zonas vulnerables cerca de pendientes o cauces. Los proyectos más recientes de manejo de cuenca enfatizan cada vez más la necesidad de mejorar la calidad del agua y no sólo la cantidad y tiempo de descarga.

Los alcances de manejo de cuencas evolucionaron de ese enfoque orientado puramente a la captación de agua a otros niveles más complejos como los de protección de recursos naturales y mitigación del efecto de fenómenos naturales extremos, los de control de erosión, el control de la contaminación, y luego conservación de suelos y rehabilitación y recuperación de zonas degradadas, para luego pasar a los de mejoramiento de la producción, primero forestal y de pastos, y luego agrícola, agroforestería o agrosilvopastoril en forma combinada.

En épocas más recientes esta expansión del concepto original de manejo de cuencas lo ha hecho extensivo al manejo integrado de los recursos naturales de una cuenca, y por último a la gestión ambiental integrada. Se da el caso de proyectos que conservan el nombre de manejo de cuencas, pero que más bien son de desarrollo regional, puesto que incluyen desde caminos, viviendas, colegios y postas médicas hasta el uso de cocinas solares y digestores de biogas.

Institucionalmente, las actividades de manejo de cuencas en muchos casos no se realizan bajo estructuras administrativas claramente definidas. En algunos países se encuentran bajo el mandato de sistemas de medio ambiente; en otros, bajo esquemas de programas forestales; en otros, bajo sistemas de manejo de recursos naturales; y en otros, bajo programas de desarrollo local o comunal, por citar sólo algunas de las múltiples variantes que tiene la institucionalidad a cargo de conducir programas llamados todos de "manejo de cuencas".

En algunos países se han formulado programas nacionales de manejo de cuenca (como el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) en Perú), a veces también llamados de microcuencas, como en el sur de Brasil ("*microbacias*") o de conservación de suelos o de agroforestería. Con algunas excepciones, como la experiencia de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) en Colombia, es poco común que los programas de manejo de cuencas formen parte de las actividades de las entidades de gestión del agua por cuencas.

En general, se recomienda que en cada país exista un programa nacional de manejo de cuencas o equivalente, que podría depender de los ministerios o secretarías de medio ambiente o de agricultura o de alguna organización forestal, el cual debería coordinar sus actividades con las entidades de gestión del agua a nivel de cuencas. Ambas instituciones podrían así complementar sus intereses, y sobre todo servir de base para financiar los servicios ambientales que prestaría un buen manejo de cuencas de captación a los usuarios aguas abajo y a las franjas costeras donde desembocan los ríos.

Fuente: Dourojeanni y Jouravlev (1999a) y (2001).

Recuadro 3

EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE MANEJO DE CUENCAS EN ARGENTINA

- **Antecedentes a la década de 1970.** La concepción de ordenación de vertientes (cuencas) comienza a desarrollarse en el país a partir del informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) “Problema Torrencial en Argentina” publicado en 1950. Es en esta década cuando a partir de un proyecto de ordenación de vertientes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la FAO, se crea la Escuela Superior de Bosques y la Estación Hidrológica Forestal de Sierra de la Ventana, dependientes de la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de La Plata. Los años sesenta se caracterizan por la institucionalización de la temática de cuencas con la conformación en 1963 del Instituto de Ordenación de Vertientes e Ingeniería Forestal (IOVIF). Las funciones del IOVIF fueron de investigación, extensión y desarrollo de planes de manejo de cuencas. La concepción de manejo de cuencas en este período se fundamentó en un criterio conservacionista de los recursos suelo-agua-bosques, con un enfoque prioritario en la corrección de torrentes, control de erosión e hidrología forestal. Asimismo, comienzan a sentarse las bases de una diferenciación entre el manejo integral de cuencas, respecto del concepto de administración del agua.
- **Décadas de 1970 a 1990.** A fines de los años setenta (disolución del IOVIF en 1975) y hasta principios de los noventa, predominó una visión de administración de cuencas enfocando actuaciones de manejo del recurso hídrico y aprovechamiento múltiple del agua, con el consecuente diseño de importantes obras hidráulicas. El abordaje de la cuenca buscó resolver problemas hidrológicos, de riesgo hídrico o de conservación de suelos, tratándose de aproximaciones de tipo sectorial o parcial. Asimismo, el agua es vista como un recurso cuyo aprovechamiento contribuye a la ocupación del territorio y desarrollo económico. En función de políticas desarrollistas y en relación directa con la administración de los usos múltiples del agua, es que en este período se promueven y crean los organismos de cuencas interprovinciales, surgidos del entendimiento de gobiernos provinciales y con participación del Estado Nacional.
- **Década de 1990 a la actualidad.** A partir del marco conceptual del desarrollo sustentable, la visión ecosistémica y los nuevos paradigmas de organización y participación social, la cuenca se presenta como un espacio idóneo donde interactúan los sistemas físico-bióticos y socio-económicos. Sin embargo, en el ámbito nacional subsisten y evolucionan dos enfoques conceptuales, en función a la existencia de diferentes entidades de aplicación de las políticas hídricas y del desarrollo sustentable:
 - Desde el ámbito de competencia de las políticas hídricas y obras hidráulicas, las cuencas representan el área de captación y convergencia del agua, donde prevalece un enfoque sustentado en el conocimiento del sistema hidrológico, el uso múltiple y la administración del agua con criterio de sustentabilidad. Se visualiza a la cuenca como la unidad de gestión integrada del agua, ya sea dentro de una misma jurisdicción, como así también para administrar recursos hídricos interjurisdiccionales. La institucionalización de la cuenca a través de organismos de cuencas, efectivizan la coordinación intersectorial e interjurisdiccional por el uso del agua y la organización de sus usuarios, así como la vinculación de éstos con la autoridad hídrica provincial o nacional.
 - Desde el ámbito de competencia con la conservación y uso sustentable de los recursos naturales, se sostiene la visión del manejo del territorio tomando a la cuenca como unidad natural para la planificación y gestión participativa, construida desde lo micro a lo macro, incorporando las consideraciones ambientales, económico-productivas, de identidad sociocultural y de protagonismo de los actores involucrados en el desarrollo. El enfoque integral y conocimiento sistémico de la cuenca sirve de referencia para proyectar el desarrollo sustentable regional, como así también la determinación del impacto ambiental de toda actividad humana. En general, la calidad y cantidad de agua representan importantes indicadores del estado de conservación de la cuenca.

Fuente: Casaza (2004).

Laguna La Picara y de la Autoridad de la Cuenca del Río Azul (ACRA)): el COIRCO (provincias de Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro), la AIC (Buenos Aires, Neuquén y Río Negro), la COREBE (Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero), la Comisión Técnica Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Pasaje-Juramento-Salado (Catamarca, Salta, Santiago del Estero, Santa Fe y Tucumán), la Comisión Técnica Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce (Catamarca, Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), la ACRA (Chubut y Río Negro), la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picara (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), y el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Por otra parte, está en trámite de ratificación por parte de las jurisdicciones involucradas la constitución del Comité de la Región Hídrica del Noroeste de la Llanura Pampeana (Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, San Luis y Santa Fe), y en estudio, el Comité de Cuenca del Río Senguerr (Chubut y Santa Cruz), el Comité de Cuenca Interjurisdiccional de la Región Hídrica Bajos Submeridionales (Chaco y Santa Fe), y el Comité de Cuenca Interjurisdiccional del Río Matanza-Riachuelo (Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), como un paso significativo resultante de las actividades del Comité Ejecutor anteriormente mencionado.

2. Entidades provinciales

A nivel provincial, se constituyeron o están en estudio o en revisión distintas entidades de cuenca —de diversas características y con variadas atribuciones— en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Mendoza y Santa Fe.

3. Entidades internacionales o transfronterizas

Argentina comparte los recursos hídricos de varias cuencas con sus países limítrofes, entre las cuales la de mayor significación es la Cuenca del Plata. En ella se han estructurado entidades internacionales de diversa índole, con intervención de representaciones de Argentina y de sus países vecinos (Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), según el río de que se trate. En los siguientes casos se ha adoptado la concepción de cuenca: el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo (Argentina y Paraguay), la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (Argentina y Bolivia), y la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo (Argentina, Bolivia y Paraguay).

En otros casos se les ha encomendado la administración de tramos internacionales de algunos de los ríos de la Cuenca del Plata: la Comisión Administradora del Río de la Plata (Argentina y Uruguay), la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (Argentina y Uruguay), la Comisión Administradora del Río Uruguay (Argentina y Uruguay), y la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (Argentina y Paraguay).

Asimismo se establecieron entidades asociadas al uso de los recursos hídricos, como el diseño, construcción y operación de grandes aprovechamientos hidráulicos de propósito múltiple (Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (Argentina y Uruguay) y Entidad Binacional Yacyretá (Argentina y Paraguay)), o la navegación (Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay)).

Además, por su lado, se creó el Grupo de Trabajo Argentino-Chileno sobre Recursos Hídricos Compartidos, que tiene a su cargo tareas de inventario y planificación de las cuencas de recursos hídricos compartidos entre ambos países.

II. Avances en la creación de entidades de gestión de agua a nivel de cuencas en Argentina: casos representativos

De acuerdo a la clasificación de las modalidades de gestión a nivel de cuencas presentada originalmente en Dourojeanni (1994a y 1994b) y CEPAL (1994) (véase el Recuadro 4 y el Gráfico 1),⁸ las entidades de cuenca existentes en Argentina pueden tipificarse de la siguiente manera:

- **Desarrollo integrado de cuencas o gestión ambiental:** se podría ubicar aproximadamente dentro de esta modalidad, con sus propias particularidades, el COIRCO.
- **Gestión orientada a la coordinación del aprovechamiento y gestión de todos los recursos naturales presentes en una cuenca:** con sus limitaciones, podría considerarse dentro de esta clasificación, la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija.
- **Gestión orientada a la coordinación de las inversiones para el aprovechamiento del agua y su posterior gestión:** como ejemplo de este modelo de gestión, con sus particularidades, podría mostrarse el caso de la AIC.

⁸ Esta forma de analizar los términos ha sido ampliamente difundida por la CEPAL y aceptada en gran parte en las reuniones sobre esta temática (CEPAL, 1994, 1997, 1998a y 1999; Dourojeanni, 1994a, 1994b y 2001; Dourojeanni y Jouravlev, 1999a y 2003; Dourojeanni, Jouravlev y Chávez, 2002).

MODALIDADES DE GESTIÓN INTEGRADA A NIVEL DE CUENCAS

En el Gráfico 1 se sintetizan los diversos enfoques de gestión en el ámbito de cuencas. Se trata de una matriz que relaciona dos grupos de factores, las etapas del proceso de gestión de cuencas y los objetivos de dicho proceso, definidos por la cantidad de elementos y recursos naturales que abarca la gestión, señalando la terminología utilizada en cada caso:

- Las etapas en un proceso de gestión de cuencas:
 - **Etapa previa** (1): estudios, formulación de planes y proyectos.
 - **Etapa intermedia** (2): etapa de inversión para la habilitación de la cuenca con fines de aprovechamiento de sus recursos naturales. Esta etapa se asocia en inglés con el término “*development*” (por ejemplo, “*river basin development*” o “*water resources development*”), por lo que se la ha traducido al español usualmente como “desarrollo de cuencas” o “desarrollo de recursos hídricos”.
 - **Etapa permanente** (3): etapa de operación y mantenimiento de las obras construidas y gestión y conservación de los recursos naturales. Esta etapa se asocia en inglés con el término “*management*”, término que en español tiene hasta cuatro acepciones: gestión, administración, ordenamiento y manejo. En general, se traduce “*water resources management*” como “gestión de los recursos hídricos” y “*watershed management*” como “manejo de cuencas”.
- Los recursos naturales que son considerados en el proceso de gestión:
 - **Primer grupo** (a): todos los recursos naturales e infraestructura en una cuenca.
 - **Segundo grupo** (b): todos los recursos naturales presentes en una cuenca.
 - **Tercer grupo** (c): el uso múltiple del agua.
 - **Cuarto grupo** (d): el uso sectorial del agua.

El tipo de gestión en el ámbito de cuencas más completo se da en la columna (a), conocido en inglés como “*river basin development*” en la etapa intermedia y “*environmental management*” en la etapa permanente. Este enfoque, que equivale a aplicar técnicas de desarrollo regional mediante proyectos integrados de inversión a nivel de cuencas, tuvo gran auge en los países de la región a partir de fines de los años cuarenta (sobre todo a raíz de la experiencia de la *Tennessee Valley Authority* (TVA), creada en 1933 en los Estados Unidos), pero ha perdido su vigencia en épocas más recientes.

El nivel intermedio de gestión en el ámbito de cuencas está dado por la columna (b) que incluye las acciones orientadas a la coordinación del aprovechamiento (“*natural resources development*”) y gestión de todos los recursos naturales presentes en una cuenca (“*natural resources management*”), incluyendo el agua. Este nivel de gestión de todos los recursos naturales en una cuenca en forma ordenada —ordenación del uso de los suelos y tierras de una cuenca según su aptitud y fines— prácticamente no existe en la región en su concepción integral. Sin embargo, sí hay muchas experiencias de programas y proyectos de “manejo de cuencas” (véase la página 20).

El tercer nivel de gestión, que se presenta en las columnas (c) y (d), está orientado a la coordinación de las inversiones para el aprovechamiento del agua y su posterior gestión (“*water resources development*” y “*water resources management*”, respectivamente). Es el nivel de gestión de cuencas más conocido en los países de la región y donde se han realizado la mayoría de los estudios e inversiones. En la región es común que para la etapa intermedia (conocida como “*development*” en inglés), orientada a la formulación y ejecución de proyectos de inversión, hayan existido poderosos sistemas de gestión. En cambio, la etapa permanente (“*management*” en inglés), donde se deben coordinar en forma continua y permanente las acciones para el ordenamiento, gestión, manejo o administración (por ejemplo, del agua), ha sido en general mucho más pobre.

Fuente: Dourojeanni (1994a) y (1994b); CEPAL (1994).

Gráfico 1
CLASIFICACIÓN DE ACCIONES DE GESTIÓN A NIVEL DE CUENCAS

Etapas de gestión	Objetivos de gestión en cuencas			
	Para el aprovechamiento y manejo integrado	Para aprovechar y manejar todos los recursos naturales	Para aprovechar y manejar sólo el agua	
			Multisectorialmente	Sectorialmente
	(a)	(b)	(c)	(d)
(1) Previa	Estudios, planes y proyectos <i>(ordenamiento de cuencas)</i>			
(2) Intermedia <i>(inversión)</i>	"River Basin Development" <i>(desarrollo integrado de cuencas o desarrollo regional)</i>	"Natural Resources Development" <i>(desarrollo o aprovechamiento de recursos naturales)</i>	"Water Resources Development" <i>(desarrollo o aprovechamiento de recursos hídricos)</i>	"Water Resources Development" <i>(agua potable y alcantarillado, riego y drenaje, hidroenergía)</i>
(3) Permanente <i>(operación y mantenimiento, manejo y conservación)</i>	"Environmental Management" <i>(gestión ambiental)</i>	"Natural Resources Management" <i>(gestión o manejo de recursos naturales)</i>	"Water Resources Management" <i>(gestión o administración del agua)</i>	"Water Resources Management" <i>(administración de agua potable, riego y drenaje)</i>
		"Watershed Management" <i>(Manejo u ordenación de cuencas)</i>		

Fuente: Dourojeanni (1994a) y (1994b); CEPAL (1994).

Otra forma de clasificación de entidades de gestión del agua a nivel de cuencas sería en base a sus funciones (Dourojeanni, Jouravlev y Chávez, 2002). En este caso, se puede apreciar las siguientes diferencias:

- Por un lado, se debe mencionar las atribuciones conferidas a la AIC para el manejo de los embalses de la cuenca y el control de la calidad de sus aguas, y las responsabilidades asignadas al COIRCO en relación con la fiscalización del cumplimiento del régimen de distribución de caudales establecido por un programa acordado entre las provincias ribereñas, abarcando su ejecución gradual y coordinada, sus reajustes de conformidad al conocimiento de la cuenca y la supervisión de su comportamiento en las distintas etapas de su ejecución.
- En cuanto a las entidades con funciones orientadas más a la coordinación y el fomento de la participación, se pueden consignar, el propuesto Comité de Cuenca Interjurisdiccional del Río Salí-Dulce, o su similar, el Comité de Cuenca Interjurisdiccional del Río Pasaje-Juramento-Salado y, además los Comités de Cuenca de la provincia de Santa Fe y de la provincia de Buenos Aires, y las Inspecciones de Cauce de la provincia de Mendoza.

A. Entidades interjurisdiccionales

1. Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO)

La cuenca del río Colorado, con una superficie de unos 50.200 km², involucra a las provincias de Mendoza, Neuquén, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires, atravesando la Patagonia argentina desde la Cordillera de los Andes hasta desaguar en el Océano Atlántico. Su principal curso de agua, que le da el nombre, nace de la confluencia de los ríos Grande (que le aporta un 70% de su caudal) y Barrancas. De régimen nival, su período de crecientes se inicia en octubre, alcanza su máximo en diciembre y retoma en marzo con niveles menores a la media anual. En la alta cuenca su caudal medio anual es de 148 m³/s, en tanto que en su curso medio de 132 m³/s. Desde el río Colorado se abastece de agua para consumo humano a todas las áreas ribereñas; se riega en la

cuenca una superficie aproximada de 120.000 hectáreas, especialmente en las provincias de La Pampa y Río Negro, con sistemas de riego de considerable infraestructura; y se cubren otros usos consuntivos vinculados a actividades petroleras, mineras e industriales.

En 1956 las cinco provincias mencionadas decidieron reunirse para discutir entre ellas la forma de utilización del río, acordaron que tenían el derecho de regular su uso, mediante un convenio interprovincial, y constituyeron la Comisión Técnica Interprovincial del Río Colorado (COTIRC). El problema básico radicaba en que las tierras con posibilidades de riego requerían un caudal mucho mayor que el valor medio del agua disponible. Las provincias condóminas del recurso optaron por zanjar diferencias en base a análisis técnicos que les permitieran una planificación del uso optimizado del recurso.

Después de contratar diversos estudios y realizar trabajos de campo en lugares detectados para potenciales proyectos, a fines de 1969 las provincias llegaron a un acuerdo en la Cuarta Conferencia de Gobernadores —inédito en el país— para formular un programa único de aprovechamiento y asignación del agua en toda la cuenca, en forma ordenada y armónica, y solicitaron a la SRH, creada poco antes, que llevara a cabo el estudio de un plan de desarrollo del río. La Secretaría suscribió un convenio con el *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), con el objetivo de aplicar técnicas de planeamiento de sistemas de recursos hídricos, que sirvieran de base para la toma de decisiones, en particular para la selección entre planes de desarrollo alternativos (Major y Lenton, 1979).

Los resultados de los modelos de optimización y simulación que se desarrollaron —uno de los primeros casos de aplicación de este tipo de herramientas en el mundo— sirvieron como elementos técnicos de juicio a los representantes de las cinco provincias y les permitieron acordar, después de numerosas observaciones y correcciones, un “Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego y Distribución de Caudales del Río Colorado”, contemplando asimismo un programa de construcción de obras en forma escalonada.

El tratado propiamente dicho fue suscripto por los gobernadores de las provincias condóminas del río y el Ministro del Interior en la Sexta Conferencia de Gobernadores del Río Colorado, celebrada en octubre de 1976, aprobando el Programa Único y otorgando a los estados ribereños cupos de agua acordes a sus posibilidades, con la alternativa de ampliar los aprovechamientos mediante un trasvase de caudales excedentes desde el cercano río Negro.⁹ Para asegurar la ejecución del tratado, se acordó la constitución del COIRCO, integrado por representantes de las cinco provincias ribereñas y de la Nación.

Este organismo de cuenca se inserta en un contexto de gestión de recursos hídricos regido fundamentalmente por las entidades provinciales de gestión del agua (actualmente la Autoridad del Agua y la Dirección Provincial de Obras Hídricas y Saneamiento de la provincia de Buenos Aires, la Secretaría de Recursos Hídricos y el Ente Provincial del Río Colorado de La Pampa, el DGI de Mendoza, el Departamento Provincial de Aguas de Río Negro, y la Dirección Provincial de Recursos Hídricos del Neuquén).

En 1988, 1992 y 1997 se ampliaron las facultades del COIRCO, al asignarle las provincias atribuciones referidas a control ambiental, establecimiento de normas técnicas para la determinación de la línea de ribera, construcción y elaboración de planes de operación y mantenimiento de las obras de regulación, de derivación e hidroeléctricas, adecuadas a lo previsto en el Programa Único acordado.

⁹ Dicho tratado fue convalidado por las leyes N° 8.663 de la provincia de Buenos Aires, N° 750 de la provincia de La Pampa, N° 4.116 de la provincia de Mendoza, N° 964 de la provincia del Neuquén y N° 1.191 de la provincia de Río Negro, todas sancionadas el 10 de noviembre de 1976, y N° 21.611 de la Nación, del 1° de agosto de 1977.

El órgano superior del COIRCO es el Consejo de Gobierno, integrado por los gobernadores de las provincias signatarias y por el Ministro del Interior de la Nación. El Consejo de Gobierno es el encargado de fijar la acción y la política general que deberá seguir el organismo. Las responsabilidades ejecutivas corresponden al Comité Ejecutivo, integrado por un representante de cada provincia y uno de la Nación. La presidencia del comité es ejercida siempre por el representante de la Nación. El Comité Ejecutivo opera a través de un sistema gerencial, cubierto por concurso.

El funcionamiento del COIRCO está financiado mediante aportes que, expresamente, destinan el Gobierno Nacional y las provincias. Los fondos aportados por la Nación y por las provincias son reducidos y aportados no siempre puntualmente, por problemas presupuestarios de las jurisdicciones, lo que dificulta la gestión del organismo.

Entre las principales responsabilidades del COIRCO están la de fiscalizar el cumplimiento del régimen de distribución de caudales establecido en el Programa Único acordado; establecer su ejecución gradual y coordinada; decidir sus reajustes de conformidad al conocimiento de la cuenca y su comportamiento en las distintas etapas de su ejecución; controlar los proyectos y planes de operación y mantenimiento de obras ejecutadas o a ejecutar en la cuenca, así como el caudal y la salinidad de los retornos de las obras de regadío; centralizar la información disponible existente; completar los estudios y evaluación de los recursos hídricos de la cuenca en función de su objeto; ajustar temporariamente los caudales derivados por las provincias ribereñas cuando las variaciones del derrame así lo impongan; y decidir las modificaciones a la distribución de caudales establecidas en el Programa Único acordado.

El COIRCO tiene una vasta trayectoria en cuanto al conocimiento físico de la cuenca (determinación de caudales del río y el monitoreo de sus variables de calidad), a su sistema de alerta ante crecidas y como fiscalizador de incidentes ambientales, lo que le ha generado un amplio reconocimiento en la sociedad local. El COIRCO lleva asimismo a cabo un plan de monitoreo de la calidad del agua, que nació especialmente como respuesta a la preocupación de las poblaciones ribereñas por derrames de petróleo en las zonas de explotación cercanas al río. 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.

La política de consenso necesaria para la aprobación de nuevos proyectos de obras sobre la cuenca y la aplicación del Programa Único son fuente, a veces, de arduas negociaciones al más alto nivel institucional de las jurisdicciones provinciales involucradas y de la Nación.

En virtud de las actividades técnicas que realiza, el COIRCO tiene contactos con numerosas entidades afines nacionales, provinciales y privadas, en el país y el extranjero. En su condición de virtual primer comité de cuenca del país, tiene asimismo numerosas vinculaciones políticas e institucionales e, inclusive, ha servido de base para otros organismos de cuenca similares, como por ejemplo la AIC.

El organismo se halla plenamente consolidado y cumplirá en 2006 tres décadas de existencia. A nivel nacional se lo respeta y se lo reconoce ampliamente en el cumplimiento de sus funciones. Las modificaciones a sus estatutos para el cumplimiento de nuevas funciones ya señaladas confirman la concepción y actitud dinámicas de este organismo interjurisdiccional para adaptarse a las demandas del desarrollo de la región. La activa vigencia por tres décadas constituye, de por sí, un primer éxito a exhibir. Pero, es sin duda el haber constituido un ámbito de permanente discusión y armonización de intereses entre provincias —algunas de las cuales enfrentadas en litigios judiciales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación— constituye su mayor éxito y aporte a la gestión armónica de los recursos hídricos del país.

Un ejemplo de dicha actividad lo constituye el mecanismo de presentación de proyectos de aprovechamiento de caudales de dicha cuenca que cada jurisdicción debe efectuar al Comité para su aprobación. También el haber resuelto a satisfacción de las partes el grave problema de contaminación de las aguas del río por los aprovechamientos petrolíferos en la cuenca. Cabe asimismo resaltar que es el único organismo interjurisdiccional que ha podido enfocar y dirimir sus conflictos de aprovechamiento de caudales con una herramienta de planificación de base técnica sólida. Por su parte, ha constituido una pequeña pero eficiente apoyatura técnica para su accionar y ha tenido la suficiente dinámica para poder incorporar a sus responsabilidades el ejercicio del contralor de la temática ambiental.

Aparte de los cambios de funcionarios que ejercen las representaciones de las jurisdicciones —frecuentes en los niveles gubernamentales de Argentina— restando continuidad a las actuaciones, el principal problema que soporta es el flujo de recursos presupuestarios, prácticamente restringido a los aportes de las jurisdicciones, con las dificultades ya comentadas anteriormente. Una limitación tampoco menor la constituye la índole estrictamente deliberativa y de asesoramiento (no ejecutiva) de sus funciones con respecto a las jurisdicciones que lo integran. Finalmente cabe señalar que la comunidad tiene aún escasa participación.

2. Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC)

El río Negro es el mayor recurso hídrico superficial con desarrollo íntegro dentro del territorio argentino. Sus tributarios, los ríos Limay y Neuquén, nacen en la cordillera de Los Andes. Sus aguas provienen de las precipitaciones líquidas invernales y del proceso de fusión nival de primavera y verano. El área de su cuenca es de 116.000 km² y alberga una población de 874.000 habitantes. Desde las primeras décadas del siglo XX, se fueron incorporando desarrollos de sistemas de riego y aprovechamientos hidráulicos para atenuación de crecidas, provisión de agua para poblaciones y riego, y generación de electricidad, de la mano de organismos nacionales y empresas del Estado Nacional. Estas entidades actuaron como verdaderas agencias de desarrollo y produjeron un importante impacto sobre la actividad económica y el desarrollo territorial.

En la cuenca se construyeron los grandes aprovechamientos hidráulicos de Alicurá, Piedra del Águila, Pichi Picún Leufú, El Chocón y Arroyito, sobre el río Limay, y el Complejo Cerros Colorados, sobre el río Neuquén, y se desarrollaron sistemas de riego de magnitud, tales como los del Alto Valle, Valle Medio y Valle Inferior del Río Negro. La modificación de caudales por el llenado de los embalses, primero, y por la regulación, después, produjo alteraciones importantes en el curso de los ríos aguas abajo de esos aprovechamientos, lo que alertó a los estados provinciales involucrados. Ello dio motivo para que, a partir de mediados de los años ochenta, se iniciara el camino para la organización institucional de la cuenca, mediante la suscripción, en 1985, de un tratado que contemplaba la conformación de un organismo de cuenca —la AIC— integrado por las provincias condóminas del recurso hídrico (Buenos Aires, Neuquén y Río Negro) y la Nación.¹⁰

Sin embargo, fue un hecho independiente a ese proceso de desarrollo el que prácticamente obligó a acelerar la puesta en práctica del tratado suscripto y a comenzar la actividad propiamente dicha de la AIC. Ese hecho fue el llamado proceso de “privatización” de las empresas públicas, iniciado a comienzos de los noventa por el Gobierno Nacional, que se tradujo en esa región del país en la división del sistema de obras de Hidronor en “unidades de negocio” y la respectiva concesión de su operación.

¹⁰ El tratado fue ratificado por las leyes N° 1651 de la provincia del Neuquén, del 7 de julio de 1986; N° 2.088 de la provincia de Río Negro, del 21 de julio de 1986; N° 10.452 de la provincia de Buenos Aires, del 9 de octubre de 1986; y N° 23.896 de la Nación, del 26 de octubre de 1990.

La velocidad que caracterizó este proceso llevó a las tres provincias, representadas por sus gobernadores, a hacer oír con urgencia sus reclamos, en su carácter de propietarias de los recursos hídricos involucrados. Y es así que la existencia de una entidad legalmente consolidada —aunque aún no operando— como la AIC, permitió que los contratos de concesión le asignaran el rol de autoridad de aplicación en lo relativo al manejo de aguas, a la protección del ambiente y a la protección civil (Pochat, 2001). Asimismo, le aseguraron un porcentaje de los ingresos por la venta de la energía de las centrales hidroeléctricas, para financiar las obras requeridas aguas abajo de las presas —como consecuencia de las modificaciones de los regímenes de los ríos— y para solventar el funcionamiento del organismo de cuenca.

La AIC se encarga de todo lo relativo a la administración, uso y preservación de las cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro. Sus principales atribuciones son la realización de estudios e investigaciones que permitan un uso racional y múltiple del agua; el establecimiento de un programa de aprovechamiento y distribución del recurso; la fiscalización del cumplimiento por las partes signatarias del régimen convenido; el estudio y análisis de las obras, de su funcionamiento y de los efectos de los aprovechamientos; la realización de estudios sobre los ecosistemas naturales o inducidos; el establecimiento de normas técnicas, la ejecución de proyectos, la construcción y el mantenimiento de instalaciones para detectar y controlar la contaminación hídrica y preservar las márgenes; el ejercicio como autoridad de aplicación de los contratos de concesión hidroeléctrica, en lo referido a la fiscalización del cumplimiento y aplicación de normas de manejo del agua, protección del ambiente y seguridad de presas, y la centralización de información de datos meteorológicos, hidrográficos, hidrométricos, hidrogeológicos, ambientales, etc.

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 respectivo.

El Consejo de Gobierno —órgano supremo del ente— está conformado por los gobernadores de las tres provincias integrantes y el Ministro del Interior de la Nación. Su presidencia es ejercida por el Ministro del Interior, 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 fija la acción y política general a seguir y decide sobre los planes, acciones e inversiones en la cuenca.

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

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.

La estructura organizacional de la AIC contempla una Coordinación General y tres Secretarías, de Planificación y Desarrollo, Operativa y de Fiscalización, y de Gestión Ambiental. Las cuestiones financieras y contables están a cargo de un Área Administrativa. El organismo cuenta con un mecanismo específico que le asegura el financiamiento necesario para cumplir con

sus objetivos, lo cual le da sostenibilidad económica. 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 la facturación por la generación de energía eléctrica, y el 9% restante proviene de servicios que el ente presta a terceros, dada su alta especialización.

Desde los comienzos de las funciones indicadas anteriormente, la AIC dedicó esfuerzos para hacer frente a las responsabilidades que se le asignaron. Es así que, entre otras cuestiones, cabe destacar la expansión y el funcionamiento de una importante red hidrometeorológica, con suministro de datos en tiempo útil 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 que se avanzara en la elaboración de Planes de Acción durante Emergencias (PADEs) y la consecuente definición de áreas de inundación potencial, debidas tanto a descargas de los embalses 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.

El grado de desarrollo de la 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. Al existir grandes aprovechamientos hidráulicos en la cuenca, una de las fortalezas de este organismo es la de mantener la preocupación por un manejo racional del agua, enmarcado en la protección del medio ambiente, para cumplir así con los objetivos para los cuales fue creado.

Funcionalmente, su estructura organizacional cuenta con recursos humanos capacitados que permite prestar servicios útiles a la sociedad, lo cual potencia la eficiencia operacional del organismo. En cuanto a su sostenibilidad económica y financiera, al provenir la mayoría de sus recursos presupuestarios de la generación hidroeléctrica, ello le da 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 ventaja a tener en cuenta. En el caso de la AIC, su solidez económica, así como su interacción con la comunidad y su fuerte exposición pública en la región norpatagónica, le confieren una fortaleza no compartida por ninguna de las restantes entidades de cuenca del país.

Salvo los representantes de los gobiernos, no hay en la AIC participación de otros grupos de interés. Impulsar esa participación contribuiría a incrementar su rol ya importante en el desarrollo y protección de los recursos hídricos de la región.

3. Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE)

La alta cuenca del Río Bermejo se halla situada en el extremo noroeste de Argentina y extremo sur-sureste de Bolivia. El área total es de unos 50.600 km² y se divide en dos subcuencas principales de superficie similar. La subcuenca norte, denominada Tarija-Bermejo, tiene como colector principal al río Bermejo. Es la parte internacional de la alta cuenca y su superficie se extiende en los territorios de Argentina y de Bolivia. La subcuenca sur, denominada Grande-San Francisco, es drenada por el río San Francisco y pertenece totalmente a territorio argentino. A pesar de la similitud de sus áreas de drenaje, dichas subcuencas difieren notoriamente en los respectivos aportes de caudal superficial, correspondiendo el mayor a la subcuenca Tarija-Bermejo, con el equivalente al 71% del total. Los caudales de ambas se reúnen en la Junta de San Francisco, a partir de la cual escurren hasta su desembocadura en el río Paraguay, utilizando como colector común al

río Bermejo. La precipitación media anual varía desde 200 mm en la parte oeste hasta 1.400 mm en el centro de la cuenca. La estación seca coincide con el período otoñal-invernal, en el que los meses de junio, julio y agosto tienen muy escasa o casi nula precipitación.

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 en toda la 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 cuya solución se hace difícil cualquier tipo de desarrollo, ya sea de riego, de abastecimiento a poblaciones e industrias, de producción de energía o para disponer de vías navegables.

Como antecedente institucional cabe mencionar que, por convenio entre las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta, y el Estado Nacional, el 14 de abril de 1972 fue creado el Comité de Cuenca Hídrica del Río Bermejo, ratificado luego por la Ley Nacional N° 20.088, sancionada el 9 de enero de 1973, y leyes provinciales concordantes. Este Comité tenía por misión constituirse en un ámbito de intercambio de opiniones y experiencias para alcanzar consensos. En esa oportunidad los gobernadores de las provincias 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 era que perdería efecto automáticamente cuando se construyesen tales obras, por la incorporación del comportamiento regulado del río.

De ese entendimiento, por acuerdo del 2 de octubre de 1981, nace la COREBE como un organismo interjurisdiccional integrado por las cuatro provincias ribereñas, Chaco, Formosa, Jujuy y Salta, en su calidad de titulares de los derechos sobre la cuenca en su espacio hidrográfico; otras dos provincias, Santa Fe y Santiago del Estero, en base a sus expectativas de poder disponer de parte de las aguas del río,¹¹ y el Estado Nacional. El acuerdo fue ratificado por la Ley Nacional N° 22.697 del 13 de diciembre de 1982. El objetivo principal de la COREBE es lograr el aprovechamiento integral y múltiple de los recursos hídricos de la cuenca, con los fines prioritarios de regulación de los caudales, control de sedimentos y desarrollo de la región.

De acuerdo a sus Estatutos, para alcanzar los objetivos planteados, la COREBE promoverá el diseño e implementación de mecanismos transparentes de intercambio de información hidrológica entre las jurisdicciones y su difusión; el diseño e implementación de procedimientos de consulta entre las jurisdicciones, para enmarcar todas las decisiones relacionadas con el agua dentro del objetivo compartido de promover que su gestión sea eficiente, equitativa y sustentable; la organización de monitoreos y la realización de estudios e investigaciones diseñados con acuerdo de las partes y con la participación de los sectores afectados en forma directa, como bases indispensables para la definición de medidas estructurales y no estructurales a acordar e implementar en forma conjunta o coordinada; el diseño de planes y medidas estructurales y no estructurales, así como de los mecanismos u organismos de gestión hídrica necesarios para su implementación conjunta o coordinada; el estudio de posibles modificaciones de las normas relacionadas con la gestión de los recursos hídricos, tendiendo a su compatibilización; la gestión del financiamiento necesario para llevar a cabo los monitoreos, los estudios y las medidas acordadas; la organización de foros de debate sobre los problemas y las oportunidades que se presentan en la cuenca, y la adopción por parte de las provincias integrantes de la cuenca de mecanismos alternativos de resolución de controversias interjurisdiccionales.

¹¹ La expectativa de las provincias de Santa Fe y Santiago del Estero estaba centrada en la posibilidad de construir un canal navegable desde el Bermejo 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 también daría la posibilidad de riego para desarrollo de una vasta región postergada, y permitiría cumplir un anhelo geopolítico de Bolivia, el de contar con una salida al mar. Sin embargo las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta, han sostenido siempre que, dada la escasez de agua de vastas zonas desérticas y semidesérticas 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 de octubre de 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. Éste no considera a las provincias de Santa Fe y Santiago del Estero como beneficiarias de reparto alguno por lo que, opiniones desencontradas como éstas pueden representar una amenaza para la continuidad del organismo así concebido.

El Consejo de Gobierno está conformado por los gobernadores de las provincias participantes y un ministro de la Nación. La toma de decisiones sobre los planes, acciones e inversiones en la cuenca es atribución exclusiva del Consejo de Gobierno. Las funciones ejecutivas están a cargo de un directorio integrado por las representaciones de competencia de los gobiernos, estando compuesto por un presidente y seis directores. Si bien el organismo está integrado por seis provincias y el Estado Nacional, los aportes presupuestarios para su funcionamiento, los realiza éste último, por lo que su sostenibilidad económica y financiera puede afirmarse que depende exclusivamente de decisiones políticas.

Posteriormente, los gobiernos de Argentina y de Bolivia alcanzaron un acuerdo el 9 de junio de 1995, conocido como Tratado de Orán (Orán, Provincia de Salta, Argentina), para propender al desarrollo conjunto de la alta cuenca del río Bermejo, lo que llevó a 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° 24.639 del 17 de abril de 1996. La COREBE, de Argentina, y la Dirección Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo, de Bolivia, cumplen las funciones de secretaría de la Comisión Binacional.

Con el apoyo financiero del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como agencia de implementación, y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), como agencia ejecutora, la COBINABE preparó y está implementando un Programa Estratégico de Acción (PEA), cuyo objetivo principal es promover el desarrollo sostenible de la cuenca, incorporando las preocupaciones ambientales en las políticas, planes y programas de desarrollo de las distintas jurisdicciones; instaurando una visión de cuenca y de manejo integrado de los recursos naturales; impulsando el establecimiento de mecanismos de articulación y coordinación regional y de participación y consulta pública, mediante la implementación de programas, proyectos y acciones que prevengan y solucionen el uso no sustentable y la degradación ambiental de los recursos naturales y estimulen la adopción de prácticas de manejo sustentable de tales recursos.

A pesar del largo tiempo transcurrido, recién ahora se empiezan a vislumbrar algunos frutos de los esfuerzos para lograr una adecuada gestión del agua en la cuenca del río Bermejo, en el marco de actuación de la COBINABE, con el diseño y actual implementación del PEA. Este plan incorpora la preocupación ambiental en las políticas de desarrollo así como la gestión integrada de la cuenca, además de prever el establecimiento de mecanismos de coordinación regional y la incorporación de espacios para la participación pública y los procesos de consulta.

Es recomendable encontrar los mecanismos para continuar incrementando el grado de participación de los grupos de interés, actualmente promovidos en el marco de la implementación del PEA. El gran desafío es lograr la sostenibilidad de los trabajos una vez concluida esa implementación, para lo cual se está estudiando la estructura institucional que asegure ese futuro.

4. Comisión Técnica Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce

El río Salí-Dulce nace en el sur de la provincia de Salta, siendo sus tributarios en ese tramo los ríos Candelaria y Tala. Con el nombre de Salí, es el colector de toda la cuenca alta en la

provincia de Tucumán, hasta desembocar en el embalse de Río Hondo, creado en 1967 con el propósito de regular los caudales, para riego y generación hidroeléctrica. Aguas abajo del embalse, escurre —con el nombre de Dulce— por las provincias de Santiago del Estero y Córdoba, hasta su desembocadura en la Laguna de Mar Chiquita. La cuenca abarca un área total de unos 57.300 km², correspondiendo 20.000 km² a la parte superior, donde se encuentra la mayor concentración de la población y de la actividad industrial. Sus suelos son fértiles, aunque frágiles, por el régimen de lluvias y las pendientes del terreno. La cuenca era originalmente endorreica. Sin embargo, se construyó en la provincia de Santiago del Estero, el canal Jume-Esquina, que deriva aguas del río Dulce hacia el río Salado, partiendo del dique Los Quiroga.

Los principales problemas que la caracterizan son los procesos de erosión, y consecuente sedimentación, y la elevada contaminación, resultante de las actividades agrícolas e industriales, y del vuelco de efluentes urbanos. El embalse de Río Hondo está afectado por la acumulación de sedimentos, que reduce su capacidad, y por un intenso proceso de eutroficación, como consecuencia del exceso de nutrientes, dando lugar al aumento en la producción de algas y a una frecuente mortandad de peces.

El 3 de julio de 1967, las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán firmaron un convenio referido a la distribución de los caudales regulados por el embalse de Río Hondo, el cual fue ratificado por el Decreto Nacional N° 8231 de 1967. El 25 de febrero de 1971, la SRH dictó la Resolución N° 83/71, creando el Comité de Cuenca del Río Salí-Dulce, sobre la base de un acuerdo entre la Nación y las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán. Estaba integrado por representantes de dichas provincias, del Ministerio del Interior, de la Empresa Agua y Energía Eléctrica, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y de la Oficina Regional de Desarrollo de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Este comité desarrolló sus actividades con el financiamiento de la SRH hasta comienzos de la década de 1990, cuando una situación de emergencia económica motivó la desaparición de todo tipo de subsidios. Este hecho llevó a la paralización de las acciones que había llevado a cabo durante un período prolongado.

En una etapa posterior y después de varios intentos de rehabilitación, se constituyó la Comisión Técnica Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce —que ha actuado desde 1998 como mecanismo de consulta entre las provincias— la cual ha promovido la realización de estudios hidrológicos y ambientales y ha elevado la propuesta de crear un comité de cuenca interjurisdiccional de nivel político, integrado por los gobiernos de todas las provincias ribereñas (Catamarca, Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) y el Ministerio del Interior de la Nación.

Con ese fin, se está analizando un proyecto de tratado —a ser suscripto por los gobernadores de las cinco provincias y el Ministro del Interior de la Nación— que contempla como objetivos del comité 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 sus aguas y la degradación de los ambientes relacionados con el río; y prevenir y mitigar los daños causados por excedentes o faltantes hídricos excepcionales y por procesos de erosión en la cuenca.

El Comité de Cuenca Interjurisdiccional estará integrado por los gobernadores de las provincias signatarias y por el Ministro del Interior. Su conformación le dará el nivel político que se requiere para la suscripción de acuerdos interprovinciales relacionados con la gestión de los recursos hídricos compartidos. El comité estará facultado para acordar y proponer la implementación conjunta o coordinada de planes, medidas estructurales y no estructurales, mecanismos u organismos de gestión hídrica y modificaciones de las normas provinciales o nacionales relacionadas con la gestión del agua.

Se prevé asimismo la conformación de un Comité Técnico de Cuenca, el cual estará integrado por representantes —designados por los gobiernos provinciales— de las áreas de recursos hídricos y ambiente y, por parte de la Nación, por representantes del Ministerio del Interior, de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y de la SSRH. La SSRH cumplirá la función de secretaría del Comité Técnico de Cuenca. El Comité Técnico invitará a sus reuniones a representantes de todos los sectores afectados por los temas a tratar, tanto en el orden nacional como en el provincial. No se ha previsto aún una fuente específica de financiamiento. Los gastos que demande la participación de los representantes de las instituciones intervinientes serán solventados por cada una de ellas.

El funcionamiento del Comité Técnico de Cuenca se enmarca en el criterio de separar los niveles de decisión política, de trabajo técnico y de ejecución u operación. Por lo tanto, su trabajo consistirá exclusivamente en la gestión de acuerdos —entre las provincias y con los sectores directamente afectados— sobre acciones a implementar. Una vez obtenida la aprobación del Comité de Cuenca Interjurisdiccional, las acciones acordadas en el Comité Técnico de Cuenca, serán ejecutadas —en forma coordinada— por los organismos que participaron en la definición de los acuerdos, ya sea los organismos que integran el Comité Técnico de Cuenca o las organizaciones invitadas a participar en sus reuniones, por representar a intereses afectados por los temas tratados.

El Comité Técnico de Cuenca podrá emitir dictámenes y recomendaciones tendientes a la resolución de conflictos interjurisdiccionales, que versen sobre cuestiones que son objeto del tratado. Sólo podrá intervenir mediante previo y expreso consentimiento de las provincias partes en el conflicto interjurisdiccional. Su pronunciamiento en ningún caso tendrá efecto vinculante. La labor del comité consistirá básicamente en procurar acuerdos entre las partes sobre cómo implementar las acciones que se enmarquen dentro de las contempladas en el tratado. La principal herramienta para llegar a acuerdos será la generación de mejor información, con el propósito de tratar de eliminar las discrepancias técnicas. La generación de mejor información se logrará mediante el perfeccionamiento y expansión de sistemas de monitoreo, así como a través de estudios y de consultas a todos los sectores afectados por la interdependencia hídrica.

La labor del Comité Técnico de Cuenca deberá basarse en los principios de política hídrica generalmente aceptados y en los criterios orientadores detallados en el reglamento que regirá su funcionamiento, cuyo texto formará parte del tratado. Dichos principios y criterios son compartidos por las partes y su inclusión en el tratado tiene por finalidad facilitar la búsqueda de acuerdos a nivel técnico. Los criterios prácticos más importantes que se derivan de esos principios se refieren a que las decisiones de gestión hídrica tomadas en la cuenca deben considerar de antemano sus impactos sobre terceros, dando lugar a una consulta previa a los posibles afectados.¹² La asignación de agua entre distintas demandas se acordará sobre la base de considerar los objetivos de eficiencia, de desarrollo económico, de equidad y de preservación ambiental, sin que ninguno de estos objetivos tenga preeminencia a priori sobre los otros. Los objetivos señalados deberán ser considerados a la vez para la revisión de cupos de asignación de agua, para la definición de reglas para la operación de la infraestructura hídrica y para la resolución de conflictos.

El Comité Técnico de Cuenca organizará la difusión de estos criterios —la obligatoriedad de la consulta previa, la no retroactividad de los acuerdos y la igual jerarquía de los objetivos de eficiencia y desarrollo económico, equidad y preservación ambiental— entre todos los afectados. Paralelamente, organizará la implementación de sistemas de información y de consulta que faciliten tanto el cumplimiento de estos criterios como su verificación cuando se produzcan reclamos.

¹² Dicho criterio no será aplicable para las acciones de gestión hídrica que fueron llevadas a cabo con anterioridad y que causaran perjuicios, por ejemplo, cuando los sectores o las regiones afectadas tenían un desarrollo o necesidades distintas a las actuales. Es decir que sólo regirá para propuestas de acción futuras.

El Comité Técnico de Cuenca no desarrollará tareas ejecutivas u operativas. La implementación de las acciones propuestas que fueran aprobadas por el Comité de Cuenca Interjurisdiccional, se hará a través de organismos competentes de las jurisdicciones que participan en el Comité Técnico de Cuenca. Para la organización y el seguimiento de la implementación de las acciones aprobadas, el Comité Técnico de Cuenca designará comisiones interorganismo *ad hoc*, que cesarán al completar su misión. Las comisiones *ad hoc* estarán integradas por personal de los organismos que participan en el Comité Técnico de Cuenca (lo que no excluye a miembros de dicho Comité), por personal de otros organismos que fueron invitados a participar en reuniones del Comité Técnico de Cuenca o por personal contratado especialmente para tareas específicas. De acordarse la creación de una organización específica para la administración de medidas estructurales o no estructurales promovidas por el Comité de Cuenca Interjurisdiccional, el Comité Técnico de Cuenca organizará un mecanismo de seguimiento para verificar que esa administración cumpla con los objetivos perseguidos.

Las partes esperan que la creación del Comité Interjurisdiccional permitirá acelerar la gestión de acuerdos sobre mecanismos de intercambio de información; procedimientos de consulta, identificación e implementación de medidas estructurales y no estructurales, tomadas en forma conjunta o coordinada, relacionadas con el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos, el control de la contaminación, la preservación del ambiente, la prevención y mitigación de los daños causados por emergencias hídricas y por procesos de erosión, y la promoción de una toma de conciencia del daño sobre terceros que puede tener el manejo del agua en cada propiedad, en cada sector y en cada jurisdicción.

5. Autoridad de la Cuenca del Río Azul (ACRA)

La cuenca del río Azul está localizada en el extremo noroeste de la provincia del Chubut y extremo suroeste de la provincia de Río Negro, en lo que conforma la región cordillerana de los Andes. Tiene sus nacientes en el arroyo Los Repollos el cual continúa como río Quemquemtreu después de recibir los aportes del río Ternero, para finalmente volcar sus aguas al río Azul antes de pasar por la localidad chubutense de Lago Puelo y desembocar en el extremo norte del lago homónimo. El área de las cuencas de los ríos Quemquemtreu y Azul totaliza unos 350 km².

Desde el punto de vista hidrológico, el área integra el sistema de la cuenca del río Puelo, cuyas nacientes se encuentran en territorio argentino y su curso inferior en Chile, desaguando al Océano Pacífico, por lo que se trata también de una cuenca de recursos hídricos compartidos internacionalmente. La topografía accidentada, con fuertes pendientes, sumada a un sistema hidrográfico muy desarrollado y con características geológicas y climáticas singulares, originan naturalmente un área de marcada actividad torrencial, que se manifiesta particularmente en los períodos de precipitación intensa y de fusión nival.

Este escenario natural se ve además afectado en forma negativa por la acción del hombre, quien ha optado por la explotación del bosque —formación natural predominante como cobertura vegetal— en vez de buscar su aprovechamiento racional; ha habilitado tierras de condiciones inestables para diversos usos; ha desarrollado actividades de ganadería y agricultura con prácticas inadecuadas; y, en los últimos años, a causa del incremento en la actividad turística, ha potenciado el papel del elemento fuego como factor perjudicial del equilibrio ecológico local. Las condiciones ambientales y la acción antrópica han sido determinantes de procesos de erosión, de menor o mayor intensidad, en las zonas altas de la cuenca, y de inundaciones y sedimentación en los valles, lo que ha ocasionado daños y pérdidas económicas en centros urbanos y tierras de cultivo.

Esta situación hizo crisis principalmente en las zonas de influencia de las localidades de El Bolsón, en la provincia de Río Negro, y Lago Puelo y Hoyo de Epuyén, en la provincia del Chubut, a causa de las inundaciones ocurridas en julio y agosto de 1969, que provocaron graves

perjuicios en la economía local. Como consecuencia de ello, los pobladores de la zona solicitaron a sus respectivas autoridades provinciales que contemplaran las medidas necesarias para encontrar las soluciones de fondo que requería el problema en cuestión. Se recurrió al Instituto de Ordenación de Vertientes e Ingeniería Forestal (IOVIF) (véase la página 21), el cual elaboró en 1970 el estudio “Plan inmediato de corrección de las cuencas de los ríos Quemquemtreu, Azul y Epuyén”. El IOVIF también planteó la realización de un plan integrado de ordenación de cuencas, por parte de las provincias y organismos intervinientes.

Varios años después, en octubre de 1997, los gobernadores de las provincias del Chubut y de Río Negro firmaron un convenio de cooperación técnica que posibilitaba encarar acciones conjuntas para concertar y ejecutar el estudio para el ordenamiento y desarrollo de la cuenca hidrográfica del río Azul, instrumentándose además la puesta en ejecución de las obras hidráulicas que había recomendado el referido estudio. Los estudios emprendidos en las dos jurisdicciones provinciales han sido, entre otros, la coordinación y la puesta en ejecución de un sistema integral de observación hidrológica y meteorológica; el relevamiento de los aprovechamientos hídricos existentes y de los factibles, las condiciones técnicas y legales de funcionamiento y operación y su relación con otros usos posibles de la cuenca; la estabilización de los cauces y márgenes fluviales; la normalización del uso de las tierras ribereñas y la explotación de los recursos naturales en relación a la influencia y alteraciones que pueden ejercer sobre el escurrimiento fluvial y el control de los cauces; la prevención de las posibilidades de contaminación; el mantenimiento del equilibrio ecológico; la realización de estudios y proyectos de infraestructura hidráulica para la regulación hídrica de la cuenca; y la evaluación de las pautas y fundamentos para resolver la asignación de cupos de utilización de agua a cada jurisdicción provincial.

Por ese mismo convenio las provincias signatarias decidieron constituir una autoridad responsable, ejecutora de los propósitos enunciados, la que denominaron ACRA. La ACRA cuenta con un Consejo de Gobierno y un Comité Ejecutivo. El Consejo de Gobierno es el órgano superior de la ACRA y está integrado por el Subsecretario de Recursos Hídricos de la provincia del Chubut y por el Superintendente General del Departamento Provincial de Aguas de Río Negro. Tiene amplias facultades de decisión y es el encargado de fijar la acción y política general a seguir.

El Comité Ejecutivo es el órgano encargado de la administración de la ACRA y ejecutor de lo resuelto y programado por el Consejo de Gobierno. Está integrado por un representante de dichos organismos provinciales, un representante del municipio de Lago Puelo (provincia del Chubut) y un representante del municipio de El Bolsón (Río Negro). La presidencia es ejercida por cada una de las partes durante períodos de un año, por orden alfabético, en forma rotativa. Se invita a participar de sus reuniones al Estado Nacional, el cual está representado por la SSRH. Dicho comité tiene a su cargo, entre otras funciones, cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Gobierno; adoptar las medidas necesarias para la dirección y administración de la ACRA; elaborar el proyecto de presupuesto para cada ejercicio, la memoria, el balance anual y el plan de trabajos, y elevarlos al Consejo de Gobierno, y proyectar el Reglamento Interno.

Para el funcionamiento de la ACRA se prevén aportes de las jurisdicciones intervinientes, en función del presupuesto y del plan de trabajos anuales que elabore el Comité Ejecutivo, definiéndose los porcentuales de participación de cada una de ellas.

Dentro de las tareas llevadas a cabo, se pueden mencionar la operación de una red hidrometeorológica en toda la cuenca del río Azul y la materialización de un estudio para la delimitación de líneas de ribera y riesgo hídrico, en convenio con la AIC. A partir de dicho estudio se pudo definir zonas con distinto riesgo, permitiendo una mejor planificación urbana en la zona aledaña al río.

Como posibles actividades futuras, cabe señalar que en mayo de 2004 se llevó a cabo en El Bolsón el “Primer encuentro multidisciplinario para analizar la problemática de la Alta Cuenca del río Azul”, convocado por la ACRA, y que contó con la participación de representantes de organismos nacionales, provinciales, municipales y de instituciones de investigación y de servicios del ámbito forestal y agrícola. Como corolario de ese encuentro, surgió una propuesta de acciones para la atenuación de los efectos de fenómenos torrenciales y la búsqueda de un desarrollo sustentable.

Entre las actividades previstas se encuentran, entre otras, la actualización del diagnóstico de la cuenca, identificando el régimen de propiedad o tenencia de las tierras; las actividades productivas o usos actuales del suelo y sus características; los cambios en el uso de la tierra; y el estado del recurso bosque y de los suelos con aptitud forestal. Asimismo, se consideran medidas de carácter no estructural, como la recuperación de la cobertura vegetal y la forestación de la alta cuenca del Río Azul. A esto deberán sumarse prácticas conservacionistas en el manejo y la producción agropecuaria.

6. Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa

Una extensa región del centro de Argentina, que abarca áreas muy productivas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y Santa Fe, se encuentra sometida sistemáticamente a ciclos de altos excedentes hídricos en los últimos 30 años, los cuales han determinado un fuerte impacto sobre la actividad agropecuaria y han causado importantes daños a obras de infraestructura, así como en el tejido económico y social de la región. La región comprendida dentro de esta problemática presenta una altimetría muy diversa, donde se han desarrollado diversos procesos hídricos y eólicos, que configuran una geomorfología muy compleja para el manejo de excedentes hídricos. Paralelamente aparece, en los tramos de llanura o pampa, una configuración de muy escasa pendiente, con cauces divagantes, y una fuerte impronta de paisaje de formación eólica, con dunas y bajos, así como lagunas permanentes y semipermanentes.

Particularmente en la última década, la región ha estado sometida a un importante aumento de las precipitaciones que han determinado, fundamentalmente, una sensible elevación del nivel de la capa freática. Ello ha tenido como consecuencia, a su vez, una disminución en la capacidad de retención de agua en el subsuelo. Estos dos factores han reducido la capacidad de regulación de excedentes (superficiales y subterráneos) y, en consecuencia, han determinado que las crecidas del Río Quinto y de los arroyos del sur de la provincia de Córdoba, así como los volúmenes de agua aportados por las lluvias excepcionales que ocurrieron sobre la región, permanezcan sobre el suelo —anegando importantes extensiones— al carecer de vías de evacuación jerarquizadas (cursos de agua, arroyos o ríos).

Debe señalarse que la acción del hombre resultó mucho más impactante, al construir obras de infraestructura (caminos, ferrocarriles, etc.) en estas regiones, de muy bajas pendientes y con escurrimientos en manto. Asimismo, la tendencia de querer mantener un escurrimiento hacia aguas abajo, que lleve los excedentes al mar, muchas veces determina transfluencias y desvíos forzados en zonas donde la geomorfología no ha determinado el camino de los excedentes. Estos impactos resultan muy complejos y ocasionan pérdidas a los sectores público y privado, además de conflictos legales entre los diversos actores sociales y aun interjurisdiccionales.

A mediados de 1998, con motivo de las inundaciones producidas en una de las cuencas que integran dicha región, correspondiente a la laguna La Picasa —que involucra a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe— la SSRH recibió el requerimiento de la provincia de Santa Fe para promover las acciones que fuesen necesarias, a fin de garantizar el manejo ordenado de los excedentes y una solución definitiva de dicho problema, cada vez más recurrente. Pobladores de la

provincia de Santa Fe reclamaban fuertemente ante autoridades municipales y provinciales por los volúmenes de agua que —consideraban— eran conducidos artificialmente desde campos situados en la provincia de Córdoba, a través de canales construidos sin la debida autorización oficial. La SSRH encaró dos líneas de trabajo: una coordinación institucional entre las jurisdicciones intervinientes y la realización de estudios de mejoramiento y actualización del conocimiento de los sistemas hidrológicos en juego.

El trabajo institucional permitió arribar, el 12 de abril de 1999, a la firma de un acuerdo interprovincial —donde participaron las tres provincias involucradas— mediante el cual se creó la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa, para el manejo racional, armónico y coordinado de sus recursos hídricos.¹³ La comisión está integrada por organismos específicos en las áreas de recursos hídricos, medio ambiente y asuntos agrarios de tales provincias, y entidades representativas de la comunidad, nucleadas en una comisión de seguimiento. Su ámbito de aplicación es la cuenca de dicha laguna, así como la de sus áreas de posible drenaje.

Este organismo de cuenca se insertó en un contexto de gestión de los recursos hídricos regido fundamentalmente por las entidades provinciales de gestión del agua (Dirección Provincial de Obras Hídricas y Saneamiento de la provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Agua y Saneamiento de Córdoba y Dirección Provincial de Obras Hidráulicas de Santa Fe). No se dispone aún de un reglamento interno de funcionamiento institucional. No existen estructuras de conducción ni de gestión de la Comisión Interjurisdiccional. En épocas de emergencia por inundaciones, funcionó con razonables resultados una Comisión Técnica de Emergencia, integrada por un representante técnico de cada provincia y uno de la Nación (SSRH). Estuvo encargada de estudiar y adoptar decisiones consensuadas entre las partes, en las situaciones de manejo de aguas que generaban conflictos puntuales (cortes de caminos, apertura o cierres de alcantarillas, etc.).

No se prevén aportes económicos sistemáticos por las partes signatarias. Algunos estudios, como un diagnóstico realizado por la Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas de la Universidad Nacional del Litoral y otros implementados para el proyecto de operación del sistema, fueron solventados por las provincias integrantes.

La cláusula octava del acuerdo establece que serán invitados a formar parte de la Comisión Interjurisdiccional tres áreas del Gobierno Nacional: el Ministerio del Interior, que dispone de una Secretaría de Provincias; la entonces Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, de la que dependía la SSRH en la fecha de firma del acuerdo, y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, en atención a la principal actividad económica de la región. De esta forma, originalmente, la Comisión Interjurisdiccional quedó integrada, al menos nominalmente, por nueve organismos provinciales (de recursos hídricos, de ambiente y de asuntos agrarios) y tres organismos del Poder Ejecutivo Nacional. Con la reforma de la ley de ministerios ocurrida en diciembre de 1999, el área hídrica nacional dejó de pertenecer al organismo ambiental, apareciendo —también nominalmente— un cuarto organismo nacional. En la práctica, los organismos que participaron activamente de dicha comisión fueron los organismos de gestión del agua de las tres provincias y de la Nación, con menor intervención del Ministerio del Interior y de las áreas ambientales y de asuntos agrarios.

En el marco de dicha comisión se han estudiado las alternativas de obras de manejo de los excedentes; la selección de una alternativa de aceleramiento del vaciado de la laguna La Picasa, mediante una descarga adicional al río Paraná, y las secuencias de ejecución de los proyectos y construcción de las obras. La Comisión Interjurisdiccional no realiza ninguna actividad de gestión

¹³ El Acuerdo Interprovincial fue ratificado por la provincia de Córdoba, mediante la Ley N° 8.768, y por la de Santa Fe, mediante la Ley N° 11.667. En la provincia de Buenos Aires no se requiere este tipo de ratificación legislativa.

del agua en la cuenca, sino que sus decisiones son implementadas por los organismos competentes de las respectivas jurisdicciones.

Debido al alivio que produjo en la región una sucesión de años hídricamente moderados a pobres, con el consecuente retroceso de las áreas inundadas, así como la iniciación de la construcción de las obras de manejo de excedentes, se produjo una descompresión de la tensión social de las poblaciones de la región y una disminución de la intensidad de sus reclamos. Ello ocasionó una disminución de la actividad de la Comisión Interjurisdiccional.

Es importante destacar que las tratativas de la Comisión Interjurisdiccional y sus decisiones no se vieron afectadas por un litigio judicial que una de las provincias signatarias del acuerdo (Buenos Aires) planteó contra una segunda de ellas (Santa Fe) ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por la construcción unilateral de un canal, el cual —según la demanda de la actora— desaguaba artificialmente áreas de la provincia de Santa Fe hacia la cuenca del río Salado en la provincia de Buenos Aires agravando, aún más, la crítica situación de las inundaciones propias en esa cuenca.

La corta historia de esta entidad de una pequeña cuenca interjurisdiccional, con una problemática peculiar (excedentes) en un ambiente de llanura, permite apreciar algunos aspectos destacables, como la relevancia que tiene un rol activo del Estado Nacional como convocante al diálogo y a la negociación y como referente en los disensos (generación de un ambiente de confianza). Es importante destacar al respecto que, por pedido unánime de ambas partes litigantes, la SSRH fue convocada en ese carácter y designada perito único ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También cabe señalar la importancia de la presencia del Estado Nacional como referente técnico en la región, no sólo para producir el necesario conocimiento de los complejos procesos físicos que se presentan, sino para mantener el contacto con los actores sociales locales más involucrados (comisión de seguimiento, municipios, asociaciones de productores, etc.). Asimismo, no debe dejar de mencionarse la capacidad del Estado Nacional para financiar la construcción de las obras consensuadas por las partes, contribuyendo también de este modo a estimular el diálogo y la búsqueda de consensos.

En cambio, no deben olvidarse los inconvenientes que suscitan los frecuentes cambios en las instituciones y sus funcionarios, habituales tanto en el nivel nacional como en los niveles provinciales. Además, la rigidez en la integración de la comisión, al designar las áreas intervinientes de cada provincia, lleva al riesgo de quedar desactualizada, ante cambios en las atribuciones o jurisdicción de los organismos.

Está pendiente y no lejano el diseño, la validación por la sociedad involucrada y la puesta en funcionamiento de una entidad de cuenca o de usuarios, que permita el desarrollo eficaz y eficiente, no sólo de las etapas de proyecto y construcción de las obras necesarias, sino de su adecuada operación y mantenimiento. Un posible perfil de dicha organización operativa, que debería trabajar necesariamente vinculada a la Comisión Interjurisdiccional, podría contemplar que esté conformada por los usuarios-beneficiarios del sistema de obras hidráulicas en un ámbito geográfico determinado; que cuente con los medios para financiar su operación y mantenimiento; que disponga de autonomía financiera y posibilidad de recibir apoyos gubernamentales; que la planificación de sus actividades sea aprobada por los poderes públicos de las distintas jurisdicciones; que estén claramente determinados los niveles de participación y contribución en las acciones a encarar; que haya representatividad electiva en su conducción; que tenga atribuciones para la contratación de obras en su ámbito geográfico; y que exista en lo posible un marco legal uniforme. Actualmente se está trabajando en una reingeniería de la Comisión Interjurisdiccional, con el fin de actualizar el área de aplicación del acuerdo que le dio origen y los participantes involucrados.

B. Entidades provinciales

1. Comités de Cuenca de la provincia de Santa Fe¹⁴

El territorio de la provincia de Santa Fe, con un área de 133.000 km², está dentro de la gran llanura que caracteriza a la parte nororiental de Argentina. Su límite al este es el río Paraná, que baña sus costas a lo largo de 750 km y su ancho es variable, entre 240 km en su límite norte y 90 km al sur. El río Salado —que desemboca en el río Paraná al sur de la ciudad de Santa Fe— atraviesa el territorio de noroeste a sureste. De esta manera, se pueden distinguir dos sectores: uno al norte, que presenta las características de una llanura deprimida e inundable, y el del sur, que posee rasgos típicamente pampeanos, con suelos fértiles.

La provincia ocupa un lugar de jerarquía en la economía nacional en cuanto a la agricultura y la ganadería, correspondiéndole el mayor peso económico y poblacional a la zona centro y sur. Tiene asimismo importantes existencias de ganado vacuno y forma parte de la cuenca lechera más grande del país. En las zonas agrícolas de la provincia predominan establecimientos pequeños y medianos. Los principales cultivos son la soja, el trigo y el maíz. Les siguen con mucha menor importancia el girasol, el sorgo, cultivos industriales y las hortalizas.

La Dirección Provincial de Obras Hidráulicas (DPOH), es el organismo estatal encargado del saneamiento rural y del control de inundaciones en la provincia. Los Comités de Cuenca, organismos dependientes de la DPOH, tienen como finalidad contribuir al desarrollo de la región, por medio de un mejor manejo y aprovechamiento del agua. Sus funciones son, entre otras, la ejecución de trabajos de mantenimiento y conservación de las obras existentes para preservar las condiciones de drenaje, la construcción de obras hidráulicas complementarias menores, y la difusión y promoción de la incorporación de formas de manejo agrohidrológico adecuadas para la región.

Los primeros comités se formaron a partir de la segunda mitad de la década de 1970. Una primera ley, la N° 8221 de 1981, tuvo como mérito principal el de favorecer su formación. En 1986 se sancionó la Ley N° 9830 y su Decreto Reglamentario N° 4960, que los rigen actualmente, mediante los cuales el Poder Ejecutivo está facultado para disponer la constitución de comités de cuenca, que actúan como personas jurídicas de derecho público y a los cuales se les fija competencia territorial.

Con la promulgación de esa ley quedaría definido un primer período. Desde ese año hubo una paulatina transición en varios aspectos, que alcanzaron su estabilización alrededor de 1992. Ese lapso puede considerarse como un segundo período. Finalmente un tercer período podría definirse desde 1992 hasta la creación del Ministerio de Asuntos Hídricos en 2003. Un nuevo período podría iniciarse con la propuesta que está elaborando ese Ministerio, para modificar la ley que regula el funcionamiento de los comités.

- En el **primer período**, el organismo ejecutor se encontraba en la órbita del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia, bajo la denominación de Dirección General de Agrohidrología e Hidráulica. Esto marcaba una estrecha relación del organismo con la producción agropecuaria, fundamentalmente con el saneamiento rural, pero descuidando aspectos vinculados directamente a la ejecución de obras civiles.
- En el **segundo período** se pasó por dos cambios importantes: primero el organismo ejecutor fue traspasado a la órbita del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y

¹⁴ La descripción de este caso se ha tomado de Ferreira (1998).

Vivienda y, con posterioridad, se elevó su rango al de Dirección Provincial, con el nombre que lleva actualmente.

- En el **tercer período** existió en las Cámaras Legislativas un proyecto de ley para crear la Administración Provincial de Recursos Hídricos, que sería un organismo descentralizado, autónomo y que a su vez reuniría todos los aspectos vinculados a los recursos hídricos superficiales y subterráneos. A raíz del impacto en la sociedad de una devastadora inundación ocurrida en la ciudad de Santa Fe en abril de 2003, se decidió darle rango ministerial a los temas del agua, creando el Ministerio de Asuntos Hídricos.

Estos cambios institucionales influyen de manera directa en el funcionamiento de los comités, por la estrecha relación que existe con el órgano ejecutor de la ley que les da origen.

Los Comités de Cuenca están integrados por un representante de la DPOH y representantes de cada uno de los distritos afectados (cuatro titulares y cuatro suplentes), en proporciones iguales a los entes comunales y a los beneficiarios de las obras. Los órganos del Comité de Cuenca son la Asamblea Plenaria y el Comité Ejecutivo.

El costo de las tareas desarrolladas por los comités, en parte es solventado por el estado provincial, a través de las rentas generales, mediante el aporte de maquinarias y repuestos. La otra parte, destinada principalmente a los costos operativos del sistema, está a cargo de los productores agropecuarios de la cuenca, mediante una tasa que es proporcional a la superficie de cada propiedad. Es de destacar que esta tasa no es un tributo fijado por el Estado, sino que es la Asamblea Plenaria la que establece la contribución por hectárea, en función de las obras a realizar y de la capacidad económica de la región. Asimismo pueden recibir subsidios, donaciones en efectivo, equipos y materiales de instituciones públicas, privadas y de particulares. Corresponde al Comité de Cuenca proponer ante la DPOH el plan de trabajo a desarrollar y ejecutar por sí o por terceros. Debe además, elevar anualmente al Poder Ejecutivo, un informe de la labor desarrollada y el presupuesto con sus recursos y erogaciones.

Entre las atribuciones de la Asamblea Plenaria, se deben destacar la designación, de entre sus miembros, de los integrantes del Comité Ejecutivo y la decisión de su remoción con causa; la aprobación de los proyectos de presupuesto y plan de trabajo anuales; la aprobación de la imposición del tributo por hectárea; la autorización de las contrataciones, compras e inversiones y movimientos de fondos, así como la realización de las gestiones destinadas a la obtención de créditos para la compra de bienes destinados al funcionamiento y equipamiento; y la aprobación del proyecto de informe anual al Poder Ejecutivo, el balance general y la rendición de cuentas anual.

En base a estudios integrales interdisciplinarios, la DPOH elabora la planificación hídrica de las cuencas y los proyectos ejecutivos de las obras. La provincia pone a disposición un representante técnico, cuya función es mantener la comunicación entre el Comité de Cuenca y la DPOH y realizar la inspección técnica de las obras que ejecuta el Comité.

Hasta el presente se han constituido 31 Comités de Cuenca, de los cuales 28 están en funcionamiento pleno. Abarcan una superficie de casi 40.300 km² y el padrón de contribuyentes alcanza aproximadamente a 16 000. Los Comités de Cuenca en su conjunto realizan anualmente en promedio un volumen de excavación de 1.500.000 m³. Además, y como tareas complementarias, se efectúan obras de alcantarillado, alambrado perimetral, alteo de caminos provinciales y comunales. La mayoría de las obras de canalización se realizan con los equipos excavadores asignados por la provincia, equipos propios de los productores o contratando equipos privados, encargándose el Comité de Cuenca del apoyo logístico.

En el primer período existía ausencia de estudios integrales en las respectivas cuencas hidrográficas e inadecuada capacitación profesional, que reflejaba la falta de conocimiento

profundo del funcionamiento de los sistemas de llanura atípicos, que caracterizan a amplias zonas de la provincia, y falta de control en la ejecución de las obras de canalización. Esto conducía a una situación desordenada, no existiendo una relación coherente entre la provincia, los Comités de Cuenca y los contribuyentes que los integraban. En este marco, el resultado esperado de las obras de canalización, realizados en su mayoría en la parte alta de la cuenca, sin proyecto y sin el correspondiente control de su ejecución, no fueron satisfactorios, obteniéndose como consecuencia el traslado de los daños a las zonas de aguas abajo y aumentando de esta manera el descontento y descreimiento de los contribuyentes.

A partir del segundo período y con el objeto de revertir esa situación, se comenzó a buscar una metodología con el fin de determinar el funcionamiento de los sistemas de llanura preponderantes en la provincia, llevándose a cabo estudios integrales interdisciplinarios. Los últimos comités creados, tienen su asiento territorial en una cuenca hidrográfica bien determinada, elemento que no era tenido en cuenta en la definición de los primeros, cuyas áreas respondían a los límites políticos de los distritos de la provincia. Se determinó además la importancia de la inspección y el control de la construcción de canales en sistemas de llanura con depresiones. Con el objetivo de perfeccionar y garantizar la calidad de la ejecución de las obras, se adoptaron medidas como la de rotar cada dos años a los representantes, creando además comisiones a fin de auditar las obras ejecutadas.

Una importante medida de la evolución de estos organismos es su intervención en situaciones de emergencia hídrica —ya sea por exceso o por déficit del recurso— lo que ha tomado relevancia en los últimos años. Como ejemplo del primer caso, cabe citar las acciones encaradas en el primer cuatrimestre de 1998, tratando de mitigar los daños ocasionados por inundaciones atribuidas al fenómeno de El Niño, principalmente en el norte provincial. En el segundo caso, ante la crisis hídrica por escasez sufrida por la localidad de Tostado, el Comité de la zona aportó maquinaria y personal para llevar a cabo medidas de corto y mediano plazo.

Puede decirse que los Comités de Cuenca son eficientes en la construcción de obras menores, siendo imposible para el Estado concretar las mismas a lo largo de todo el territorio provincial. La provincia puede asignar recursos ordenadamente, de acuerdo a las necesidades que plantean los Comités de Cuenca. Las situaciones de emergencia hídrica permitieron poner a prueba la efectividad de las reformas implementadas, demostrándose el buen comportamiento de las obras y ratificándose la confianza de los productores en los Comités de Cuenca, permitiendo a la provincia actuar con mayor eficacia y organización.

2. Inspecciones de Cauce en la provincia de Mendoza

En Mendoza los ríos nacen en la cordillera de los Andes, con aguas de origen nival. 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. Menos del 3% de la superficie de la provincia está cultivada, unas 360 000 hectáreas sistematizadas para riego, concentrándose las actividades en tres oasis principales: el Norte, conformado por los ríos Mendoza y Tunuyán Inferior; el de Valle de Uco, por los ríos Tunuyán Superior y arroyos y vertientes; y el Sur, por los ríos Diamante y Atuel. Existe además otro pequeño oasis, el del río Malargüe, al sur de la provincia. La red de canales existente está constituida por 12.200 km de canales y 2.200 km de colectores de drenaje.

La población de la provincia es de 1.600.000 habitantes, de los cuales un 80% se concentra en el Oasis Norte. En este oasis y en el de Valle de Uco también se extraen significativas cantidades de agua subterránea, utilizada como complemento del recurso hídrico superficial. Un 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.

Hacia fines del siglo XIX nacieron los principios básicos de la legislación hídrica mendocina, que fueron receptados por la Ley General de Aguas de 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 de 1894 descentralizó tal administración, otorgando esta facultad al Departamento General de Irrigación (DGI) —teniendo en cuenta que el riego era el uso de mayor trascendencia para la época— el que fue ratificado a su vez por la Constitución Provincial de 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 autonomía 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 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 aquéllas que se deban otorgar, realizando los estudios necesarios para luego promover la correspondiente ley de concesión ante la legislatura de la provincia. El Superintendente General de Irrigación es la máxima autoridad ejecutiva y técnica del organismo.

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, denominada “Inspecciones de Cauces”, asociaciones públicas no estatales constituidas obligatoriamente por todos los tenedores de derechos de agua que riegan por un mismo canal. La Constitución Provincial ya otorgaba a los regantes de canales, hijuelas y desagües el derecho de elegir sus propias autoridades y administrar sus rentas. Pero, es recién en 1996, mediante la Ley Provincial N° 6.405, que quedó definitivamente plasmada la naturaleza jurídica de las Inspecciones de Cauce como asociaciones públicas no estatales, fijándose sus atribuciones y sus competencias.

Esas entidades son reconocidas como personas de derecho público, sin fines de lucro, y gozan de autonomía y plena capacidad para actuar en los ámbitos del derecho público y privado. Su autonomía 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. Sus funciones se renuevan cada cuatro años.

El DGI opera la conducción del agua en los ríos de la provincia y en los canales principales, y las obras hidráulicas para almacenamiento, y las Inspecciones de Cauce son las encargadas de la distribución del agua en la red menor de canales. El DGI cuenta con Subdelegaciones de Aguas en cada uno de los ríos más importantes de la provincia (Mendoza, Tunuyán Inferior, Tunuyán Superior, Diamante y Atuel) y en la 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 en lo concerniente a la distribución equitativa del agua a nivel primario, para distintos usos. Asimismo, coordinan la operación de los sistemas secundarios y terciarios con las distintas Inspecciones de Cauce, las cuales tienen a su cargo dicha operación.

Más recientemente han aparecido las denominadas “Asociaciones de Inspecciones de Cauce” (organismos de segundo grado), 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. En la actualidad hay alrededor de 160 Inspecciones de Cauce y 16

Asociaciones de Inspecciones de Cauce. Estas asociaciones cuentan con un local para funcionamiento y lugar de reunión y generalmente tienen empleados en relación de dependencia y profesionales que las asisten en caso de litigios. 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 responsables de aprobar el presupuesto anual de la Subdelegación de cada río.

Fueron establecidos también los Consejos Consultivos de Cuenca, los cuales constituyen foros de opinión sobre los problemas y soluciones para el mejoramiento del aprovechamiento sostenible de las aguas de cada río de la provincia.¹⁵ Están conformados en base a personas relacionadas directa o indirectamente con la gestión del agua en la cuenca correspondiente. Estos Consejos son convocados principalmente cuando surgen problemas con la distribución del agua.

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, ya que el DGI es un ente descentralizado y autónomo respecto del Poder Ejecutivo Provincial y las Inspecciones de Cauces lo son también respecto del DGI.

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”.

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 han de ejecutarse; 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. 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 decida realizar.

El funcionamiento de las Asociaciones de Inspecciones de Cauce es financiado con el presupuesto que manejan las Inspecciones de Cauce, el que surge de las asambleas de usuarios, donde 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.

No existe en Argentina un organismo con un grado de desarrollo tan avanzado como el DGI de la provincia de Mendoza. A ello se suma que la administración estatal se conjuga con una administración no estatal, a cargo de los usuarios de las aguas. Constituye ciertamente una fortaleza 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.

El organismo goza de autonomía presupuestaria de jerarquía constitucional, no encontrándose por lo tanto subordinado financieramente 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 otra 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.

¹⁵ De acuerdo con Reta (2003), los Consejos de Cuenca “a pesar de ser un mecanismo de consulta relativamente nuevo, goza de la confianza de los usuarios. El mayor éxito de los Consejos de Cuenca es haber sometido a discusión la totalidad de temas de interés general. Constituyen un ámbito de información para los usuarios y se han cosechado importantes logros en la búsqueda permanente de consenso”.

3. Comités de Cuencas Hídricas de la provincia de Buenos Aires

Una importante área de la provincia de Buenos Aires forma parte de la extensa región centro de Argentina. Esa área se encuentra sometida sistemáticamente a ciclos de altos excedentes hídricos, alternados con otros de déficit severo, con gran impacto sobre la actividad agropecuaria e importantes daños a obras de infraestructura, generando consecuencias socioeconómicas muy negativas. Del período 1998 a 2001, con fuertes excesos hídricos que causaron gravísimas inundaciones, se ha pasado a años de moderados a secos, con notables rasgos de sequía, como en 2005. El sector terminal de esta amplia región es la cuenca del río Salado bonaerense. Al norte de aquel ambiente hídrico se encuentran cuencas, también de llanura, que desembocan en el Río de la Plata, y al sur, cuencas con cabeceras en los sistemas orográficos de Tandilia y Ventania y desagüe en el Océano Atlántico.

A los problemas habituales de gestión del agua en ambientes de llanura, se agrega —en épocas de excedentes como las mencionadas— el manejo de las aguas inundantes, situación de particular gravedad. En ellas, la poca energía del relieve, de bajas pendientes, muchas veces determina la existencia de divisorias de cuencas muy tenues, que provocan naturalmente transfluencias y desvíos de volúmenes de agua excedentes. El fenómeno se ve agravado por la acción del hombre, manifestada en terraplenes, bordos u obras de infraestructura, tales como caminos, ferrocarriles, corte de lomas o médanos, etc. Este complejo cuadro de situación ocasiona pérdidas a los sectores público y privado, además de litigios entre los diversos actores sociales y aun interjurisdiccionales.

Al igual que lo expresado para la cuenca de la laguna La Picasa, desde los años setenta hasta principios de los 2000, pero en mayor medida en la última década, la provincia ha estado sometida, en general, a un importante aumento de las precipitaciones que ha determinado, fundamentalmente, una sensible elevación del nivel de la capa freática. Ello ha tenido como consecuencia, a su vez, una disminución en la capacidad de retención de agua en el subsuelo.

Las muy severas inundaciones de 1986 en esta zona, con particular incidencia en el noroeste de la provincia de Buenos Aires y en la depresión del río Salado, motivaron la realización, entre 1997 y 1999 del “Plan Maestro Integral de la Cuenca del Río Salado”, que abarca 17 millones de hectáreas y que mediante un conjunto de obras de regulación, conducción, control y protección, así como medidas de tipo institucional, productivas, ambientales y de conservación de los recursos, permitiría un manejo integral de los excedentes, con una matriz descentralizada y de fuerte participación de los beneficiarios.

El Código de Aguas de la provincia de Buenos Aires (Ley N° 12.257 de 1999) establece el marco jurídico para la protección, manejo y conservación de los recursos hídricos provinciales. La Autoridad del Agua, como órgano de aplicación del Código de Aguas, tiene entre sus funciones, la promoción y formación de comités de cuencas hídricas, los cuales tendrán como objetivos mínimos la fijación de pautas para la preparación, ejecución y atención de la marcha de un programa de desarrollo integrado de la cuenca o región; la consideración y análisis de los programas y proyectos a ejecutar por organismos dentro del área; la evaluación de iniciativas de estudio, preinversión, inversión y acción, orientadas al desarrollo del área, que plantee cualquier organismo municipal, provincial o nacional, de la cuenca o región; la aprobación y proposición al Poder Ejecutivo del presupuesto necesario para el cumplimiento de sus funciones; el análisis y gestión del financiamiento de las acciones mencionadas; y la evaluación anual de la marcha del programa, y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y transformación de la región, lo cual debe someterse a los poderes provinciales para su conocimiento y consideración.

Los comités de cuencas hídricas de la provincia de Buenos Aires se insertan —como en todos los casos en Argentina— en un contexto de gestión de los recursos hídricos regido

fundamentalmente por las entidades provinciales de manejo del agua. En este caso, se trata de la Dirección Provincial de Obras Hídricas y Saneamiento de la provincia de Buenos Aires —sucesora de la Dirección Provincial de Hidráulica— y de la Autoridad del Agua.

Según el Código de Aguas, los Comités de Cuencas hídricas provinciales estarán integrados por un representante de cada municipio incluido en el área geográfica de su competencia y deberán contar, cada uno de ellos, con una Comisión Asesora, integrada por representantes de cada organismo, público o privado, que ejerza funciones relativas al agua en el área de su competencia; de cada organismo nacional o interjurisdiccional que ejerza similares funciones; de cada consorcio que desarrolle su actividad dentro de la cuenca o región hídrica;¹⁶ y de los productores agropecuarios, la industria, el comercio y demás sectores económicos y sociales, propuestos por las instituciones de la región representativas del sector. Los comités deben dictar la carta orgánica que regula su funcionamiento, sobre la base de un modelo que provee la Autoridad del Agua, debiendo luego ser homologada por este organismo.

Están constituidos y activos los Comités de Cuencas correspondientes a varias subregiones de la cuenca del río Salado y de los ríos Arrecifes, Areco, Quequén Grande, Sauce Grande y Samborombón. Dichos comités cuentan con un Comité Ejecutivo, constituido por un reducido grupo de intendentes de los municipios involucrados en las cuencas; y un Comité Técnico Asesor, integrado por los Secretarios de Obras Públicas de los municipios, y representantes de la Autoridad del Agua, de la Dirección Provincial de Obras Hídricas y Saneamiento y de la Dirección Provincial de Vialidad. También han integrado la Comisión Asesora mencionada anteriormente. Aún no se ha legislado sobre el financiamiento, estando las acciones que actualmente se llevan a cabo, costeadas fundamentalmente por los municipios respectivos.

Actualmente, los Comités de Cuenca, de muy reciente existencia, están fuertemente vinculados a los municipios de las cuencas que los integran. Su nexos con las autoridades provinciales lo constituye la Autoridad del Agua, también de reciente creación y en proceso de consolidación institucional. Al ser unidades de planificación descentralizadas, se relacionan fuertemente con los consorcios de usuarios que se encuentren operativos en su ámbito.

Por su reciente constitución, su situación actual es de consolidación institucional, de instalación y de afianzamiento de la confianza y vínculos de trabajo en la sociedad local. Por el mismo motivo, no se pueden evaluar éxitos relevantes de sus gestiones, pero son destacables las interacciones logradas con los sectores productivos y representativos de la sociedad en los ámbitos respectivos. Por otra parte, se está avanzando en la creación de mejores niveles de conciencia y de comprensión en la población, sobre los procesos hidrológicos e hidráulicos en las áreas de llanura. Esto facilita la búsqueda de consensos a la hora de resolver conflictos entre particulares o sectores. Un ejemplo de lo expresado son los avances producidos en la detección y control de canales clandestinos de evacuación de volúmenes inundantes.

El principal problema que enfrentan es la falta de financiamiento genuino para atender las tareas técnicas que la legislación les encomienda y para la consolidación de una planta de personal técnicamente calificado en la Autoridad del Agua que gestione las tareas de los Comités. La inestabilidad de funcionarios en los niveles de decisión de los organismos públicos atenta contra una eficiente continuidad de planes y proyectos. Cabe por último señalar que se debe buscar una mayor articulación de las tareas de los Comités con las dos entidades provinciales —la Dirección Provincial de Obras Hídricas y Saneamiento y la Autoridad del Agua— tanto en las tareas de obras como de gestión del agua.

¹⁶ En virtud del Código de Aguas, la Autoridad del Agua podrá imponer como condición para realizar, administrar, conservar, mantener u operar obras hidráulicas de beneficio común o prestar servicios hidráulicos, la creación de consorcios integrados por sus beneficiarios.

Conclusiones

A partir de la reseña presentada se puede deducir que la noción de cuenca como unidad territorial y espacial para la gestión del agua, y como ámbito eventual para el tratamiento de temas conflictivos o potencialmente conflictivos, es un concepto técnico aceptado en Argentina, prácticamente sin objeciones, por todos aquellos que, de una u otra manera, actúan en el campo hídrico. En efecto, desde el encuentro en 1956 entre las cinco provincias ribereñas del río Colorado para discutir la forma de utilización del recurso que comparten, pasando por las diversas experiencias organizativas y normativas —tanto provinciales como interjurisdiccionales— y culminando con el acuerdo en 2003 sobre los Principios Rectores de Política Hídrica, el concepto de cuenca ha estado siempre presente como marco técnico de referencia para el análisis. Dada la variedad climática e hidrológica de Argentina, diversos han sido los enfoques adoptados, de acuerdo a las características particulares de los recursos hídricos involucrados y a los consecuentes problemas a encarar, ya sean éstos de escasez, excesiva abundancia, contaminación, erosión y sedimentación, necesidades de regulación, aprovechamiento con propósitos sectoriales o múltiples, etc.

Un hecho que ha tenido una influencia decisiva es el carácter federal de la organización política del país, el que se refleja particularmente en la definición constitucional sobre el dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias, característica que diferencia a Argentina de otros países latinoamericanos de estructura política unitaria, e incluso federal, como Brasil, cuyos ríos que traspasan los límites de un estado son de dominio federal. Sin embargo, el dominio provincial o estadual sobre

los recursos hídricos está afirmado, con mucha fuerza, en otros países federales, como los Estados Unidos. En rigor, no es el tema del dominio, sino el de la historia y el contenido de acciones federales y provinciales, el que determina las actitudes respecto del rol institucional de la noción técnica de cuenca.

Ese factor es un elemento clave para el análisis y permite explicar la variedad de experiencias expuestas. Han surgido así iniciativas provinciales, como las de Santa Fe y Mendoza, buscando resolver individualmente sus respectivos problemas de drenaje o de riego de sus tierras productivas. Por otra parte, ha tornado imprescindible recurrir a acuerdos interjurisdiccionales para enfrentar las cuestiones atinentes a los recursos hídricos compartidos por dos o más provincias. Dada esa variedad de situaciones y, a pesar de las particularidades señaladas, aparecen experiencias generales que pueden servir de referencia al analizar casos análogos.

A pesar de que el abordaje de los problemas suscitados en la gestión de cuencas ha debido considerar gran diversidad de condiciones, Argentina ha realizado un esfuerzo muy importante en procurar coherencia en la aplicación de los mismos criterios para orientar la gestión de sus problemas hídricos. La suscripción mencionada de los Principios Rectores de Política Hídrica representa un significativo paso en esa dirección.

Las entidades de cuenca han facilitado el intercambio de informaciones entre las partes involucradas y han permitido abarcar las principales interrelaciones —hídricas, ambientales, económicas y sociales— a ser tenidas en cuenta para evaluar problemas y oportunidades, constituyendo un ámbito adecuado para confrontar y conciliar las visiones particulares de cada una de ellas, en procura de una visión común acordada entre todas. En ellas, no sólo se ha tenido el beneficio de que cada parte puede aportar su información, sus puntos de vista y requerimientos, sino que, al hacerlo, se minimizan las posibilidades de fracaso de las iniciativas que pudieran adoptarse sin su participación.

En la gestión del agua se suelen presentar con frecuencia situaciones de conflicto en las que sólo se puede beneficiar a unos a costa de los otros. La generación de confianza entre las partes permitió orientarlas —como en el caso de la cuenca de la laguna La Pícala— a enfocar los problemas con una óptica amplia, identificando acciones que beneficiaran a todas, independientemente de la existencia de escenarios de conflicto. La realización de trabajos técnicos de campo o gabinete (monitoreo de variables hidrológicas; elaboración de modelos matemáticos para diseño, alerta o gestión; realización de estudios y obras; resolución de emergencias; etc.) han posibilitado un saludable conocimiento mutuo entre los representantes técnicos de las jurisdicciones que participan en las mesas de negociaciones, quienes tienen, en general, un contacto fluido con el máximo nivel de decisión de las respectivas provincias. El trabajo conjunto ayuda a mejorar el conocimiento mutuo de las aspiraciones y de los problemas de las otras jurisdicciones, lo cual es primordial para poder concebir o imaginar soluciones que puedan ser beneficiosas para todas las partes afectadas.

Esa actitud de construcción de confianza se opone a la suposición de que una posición dura de una determinada jurisdicción ayuda a negociar un mejor acuerdo con las demás. Por ejemplo, es bastante usual en Argentina que existan manifestaciones públicas de las fuerzas vivas, debido al rol vital del recurso. Tales iniciativas, que tienden a subestimar la flexibilidad de los intereses locales, tornan en general muy difícil el ejercicio de una negociación sincera, que muchas veces es clave para la generación de alternativas superadoras de los conflictos. Por más que en muchos casos los medios de difusión dieran relevante repercusión a los aspectos conflictivos, se comprendió que sólo mediante un abordaje ecuaníme —que tuviera en cuenta los intereses de todas las partes— era posible lograr acuerdos que dieran un grado razonable de seguridad jurídica (tema importante en sí mismo, pero también clave para cualquier gestión de financiamiento). El clima de confianza se refuerza si las discusiones están apoyadas en razonamientos acompañados de una sólida base

técnica, con la mejor información disponible. Sirven de ejemplo en ese sentido los estudios encomendados al MIT para el río Colorado, los cuales permitieron disponer de modelos de optimización y simulación para el análisis de alternativas, lo que condujo a la definición del “Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego y Distribución de Caudales del Río Colorado” por parte de sus cinco provincias ribereñas.

La experiencia también indica que es contraproducente avanzar en la definición de normas o de nuevas organizaciones, sin transitar antes un camino de coordinación y de construcción de acuerdos específicos sobre situaciones reales y concretas. Es un error pensar que los problemas complejos se pueden resolver mediante la sola creación de nuevos organismos, extrapolando la experiencia de normas y estructuras organizativas eficaces, logradas después de un trabajo significativo de coordinación. No es suficiente contar con leyes, tratados, estatutos o reglamentos muy bien redactados por especialistas y es fundamental que tales normas surjan de acuerdos previos sobre cuáles son los problemas y cómo se piensa encararlos. Si esos acuerdos no existen y si no se ha creado un verdadero clima de confianza, es probable que los proyectos de normas, e incluso normas aprobadas, nunca se traduzcan en acciones. Sin embargo, cuando esos acuerdos implícitos existen, es conveniente plasmarlos en los documentos jurídicos pertinentes que aseguren la permanencia de los acuerdos, independientemente de los actores circunstanciales involucrados. La gran rotación de funcionarios que suele caracterizar a algunos de los países de América Latina y el Caribe hace aún más necesario disponer de un marco jurídico claro y consolidado.

El caso de la provincia de Mendoza, con preceptos constitucionales claramente establecidos, resultantes de la cultura del agua local, es un caso de enorme relevancia pero, tal vez, un tanto excepcional. Sin embargo, también hay otros, como el relatado sobre la AIC, la cual, al encontrarse jurídicamente preparada para enfrentar una circunstancia especial —como fue el acelerado proceso de privatización de las empresas públicas que se dio en Argentina— le permitió obtener algunas ventajas comparativas. En cambio, ese proceso no pudo replicarse en otras zonas del país, al no existir oportunamente instrumentos jurídicos ni instituciones técnicas con la capacidad adecuada.

Aunque no es posible ofrecer recetas sobre la forma de sostener económicamente a las entidades de gestión del agua en cuencas, es indudable que el disponer de un flujo de fondos independiente de decisiones políticas circunstanciales, es un factor fundamental para asegurar el funcionamiento de esas instituciones. Por su parte, el aporte económico de los usuarios del recurso —cualquiera sea su nivel de ingresos— va más allá de esa contribución, de por sí importante, ya que refleja su toma de conciencia sobre el rol que les corresponde en la gestión de un recurso imprescindible. Los casos de los productores agrícolas de las provincias de Mendoza y Santa Fe son claros ejemplos a tener en cuenta. La participación de los concesionarios de las centrales hidroeléctricas sobre los ríos Limay y Neuquén, aunque producto de los respectivos contratos de concesión, señala también ese camino.

Es difícil llegar a conclusiones ajustadas sobre qué tipo de forma organizativa es la más adecuada para cada caso. Se ha mostrado una diversidad de formas, desde estructuras amplias —como la de la AIC— desarrolladas con el objetivo de encarar la mayor parte de sus actividades con personal propio; pasando por estructuras reducidas —como la del COIRCO— concebidas para llevar a cabo fundamentalmente tareas de supervisión, coordinación y control, y encomendando otras tareas a terceros; y entidades sin estructura propia —como las de los propuestos Comités de Cuencas Interjurisdiccionales de los Ríos Salí-Dulce y Pasaje-Juramento-Salado— para los que se prevé la derivación de los proyectos concretos a los organismos competentes provinciales u otras instituciones especializadas.

Se puede comprobar en general el peso predominante de los organismos de gestión hídrica provinciales en todas organizaciones de cuenca, tanto provinciales como interjurisdiccionales. Ese

rol es fundamental e irremplazable. No obstante, cada día surge con mayor énfasis la necesidad de incorporar a los otros actores relacionados en mayor o menor grado con la gestión.

Se ha visto cómo se da la participación activa de los usuarios directamente involucrados en los casos provinciales de las Inspecciones de Cauce de Mendoza y de los Comités de Cuenca de Santa Fe. Para otros casos, la participación de los distintos grupos de interés se ha previsto con funciones menos directas, como las de asesoramiento en los Comités de Cuenca de la provincia de Buenos Aires. Para las entidades interjurisdiccionales, la participación de los interesados prácticamente no existe en los organismos más antiguos (como el COIRCO y la AIC) y se está incorporando paulatinamente en los más nuevos (como la Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa y los propuestos Comités de Cuencas Interjurisdiccionales de los Ríos Salí-Dulce y Pasaje-Juramento-Salado).

La consideración de un aspecto tan trascendente, como la participación, está contemplada en todos los documentos que han surgido de las reuniones internacionales y está reflejada en los Principios Rectores de Política Hídrica. Sin embargo, puede decirse que en Argentina está aún pendiente una discusión más profunda sobre cómo llevar a la práctica esa participación en cada uno de los casos de entidades de gestión del agua a nivel de cuenca.

Bibliografía

- Bertranou, Armando; Orlando Braceli; Francisco Leiva y Armando Llop (1989), “La gestión del riego en Mendoza”, *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estudios e Informes de la CEPAL, N° 71, LC/G.1523-P, Santiago de Chile.
- Calcagno, Alberto; Marcelo Gaviño Novillo y Nora Mendiburo (2000), *Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina*, Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Asociación Mundial del Agua (GWP) (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- Casaza, Jessica (2003), “Informe nacional. La situación del manejo de cuencas en la República Argentina”, *III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas (Arequipa, Perú, 9 al 13 de junio de 2003)* (disponible en Internet: http://www.inrena.gob.pe/congreso_cuencas).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999), *Informe del III Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (Buenos Aires, Argentina, 16 al 18 de noviembre de 1998)*, LC/R.1926, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- (1998a), *Informe del II Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 11 al 13 de diciembre de 1997)*, LC/R.1802, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- (1998b), *Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París*, LC/R.1865, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- (1997), *Creación de entidades de cuenca en América Latina y el Caribe*, LC/R.1739, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).

- ___ (1996), *Progresos en América Latina y el Caribe en materia de implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21 sobre gestión integral de los recursos hídricos*, LC/G.1917, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- ___ (1995a), *Planes y marcos regulatorios para la gestión integrada de cuencas*, LC/R.1487, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- ___ (1995b), *Mercados de derechos de agua: entorno legal*, LC/R.1485, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- ___ (1994), *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas*, LC/R.1399, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- ___ (1988), *Guía para orientar estudios de apoyo a la gestión del desarrollo de cuencas y microrregiones alto andinas*, LC/R.631, Santiago de Chile.
- ___ (1987a), *Estrategias para el desarrollo y gestión de cuencas y zonas altas en América Latina: un análisis crítico*, LC/L.430, Santiago de Chile.
- ___ (1987b), *Políticas de gestión para el desarrollo de cuencas y microrregiones alto andinas*, LC/R.605, Santiago de Chile.
- ___ (1987c), *La pequeña cuenca de montaña en la gestión del desarrollo y en la conservación de los recursos naturales*, LC/R.626, Santiago de Chile.
- Díaz, Edgardo y Armando Bertranou (2003), *Investigación sistémica sobre regímenes de gestión del agua. El caso de Mendoza. Argentina*, Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Asociación Mundial del Agua (GWP) (disponible en Internet: <http://www.eclac.org/drni>).
- Donoso, Guillermo; Andrei Jouravlev; Humberto Peña y Eduardo Zegarra (2004), *Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.2224-P, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 80, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- Dourojeanni, Axel (2001), *Water management at the river basin level: challenges in Latin America*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1583-P, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 29, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- ___ (1994a), *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Interamericano de Desarrollo e Investigación Territorial y Ambiental (CIDIAT).
- ___ (1994b), “La gestión del agua y las cuencas en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No 53, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/G.1832-P, Santiago de Chile.
- Dourojeanni, Axel y Andrei Jouravlev (2003), *Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 22 al 23 de abril de 2002)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1901-P, Serie Seminarios y Conferencias N° 26, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- ___ (2002), *Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1826-P, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 51, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- ___ (2001), *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1660-P, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 35, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- ___ (1999a), *Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/R.1948, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- ___ (1999b), *El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1263-P, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 3, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- Dourojeanni, Axel; Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (2002), *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1777-P, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 47, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- Ferreira, Carlos Gustavo (1998), “Evolución de los comités de cuenca en la provincia de Santa Fe – (Argentina)”, *Simposio Internacional sobre Gestión de Recursos Hídricos (Gramado, Rio Grande do Sul, Brasil, 5 al 8 de octubre de 1998)*.

- Jouravlev, Andrei (2001), *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1564-P, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 27, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- Laboranti, Claudio y Guillermo Malinow (1995), *Diagnóstico preliminar sobre la gestión de los recursos hídricos en la República Argentina*, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos.
- Lee, Terence y Andrei Jouravlev (1998), *Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1097, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 6, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.cl/drni>).
- Lobato, Francisco José; Oscar de Moraes Cordeiro y Paulo Roberto Soares (2004), *Regimes aplicados à gestão das águas no Brasil (convergência na diversidade)*, Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Asociación Mundial del Agua (GWP), Brasilia (disponible en Internet: <http://www.eclac.org/drni>).
- Magnani, César (2001), “Derecho de Aguas. Instrumentos normativos y regulatorios de la gestión de los recursos hídricos”, *Curso Internacional de Posgrado sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*, Universidad Nacional de Buenos Aires, Secretaría de Ciencia y Técnica e Instituto Argentino de Recursos Hídricos, Buenos Aires, Argentina.
- Major, David y Roberto Lenton (1979), *Applied water resource systems planning*, Prentice-Hall, New Jersey.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2003), *Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua. Perspectiva de la Política Hídrica*, Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Consejo Hídrico Federal (disponible en Internet: http://www.epas.mendoza.gov.ar/docs/ppios_rectores.pdf).
- Peña, Humberto y Ernesto Brown (2004), *Investigación sistémica sobre regímenes de gestión del agua. El caso de Chile*, Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Asociación Mundial del Agua (GWP), Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.org/drni>).
- Petri, Daniel, Hugo Rohrmann y Jorge Pilar (2005), “Posición del COHIFE sobre la ley N° 25.688. Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”, *La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental*, Año XII, N° 1, 11 de mayo, Buenos Aires, Argentina.
- Pinto, Mauricio (2003), “Consideraciones sobre la pretendida norma de presupuestos mínimos ambientales en materia hídrica. A propósito de la Ley 25.688”, *La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental*, Año X, N° 2, 29 de abril, Buenos Aires, Argentina.
- Pochat, Víctor (2001), “River basin management in Argentina: an analysis of the Negro basin”, *Integrated river basin management. The Latin American experience*, Asit Biswas (comp.), Oxford University Press.
- Reta, José (2003), “Argentina (provincia de Mendoza)”, *Administración de derechos de agua. Experiencias, asuntos relevantes y lineamientos*, Héctor Garduño con los aportes de Mario Cantú-Suárez, Pablo Jaeger, José Reta y Ana María Vidal, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Estudio Legislativo N° 81, Roma (disponible en Internet: <http://www.fao.org/docrep/006/y5062s/y5062s00.htm>).



NACIONES UNIDAS

Serie



recursos naturales e infraestructura

Números publicados

1. Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortíz y Nicole Moussa (LC/L.1253-P), N° de venta S.99.II.G.33 (US\$10,00), 1999. [www](#)
2. Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado, Miguel Solanes (LC/L.1252-P), N° de venta S.99.II.G.35 (US\$10,00), 1999. [www](#)
3. El código de aguas de Chile: entre la ideología y la realidad, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1263-P), N° de venta S.99.II.G.43 (US\$10,00), 1999. [www](#)
4. El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del Siglo XX, Nicole Moussa, (LC/L.1282-P), N° de venta S.99.II.G.54 (US\$10,00), 1999. [www](#)
5. La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1284-P), N° de venta S.99.II.G.55 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
6. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: un nuevo espacio para el aporte del Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños (GRULAC), Carmen Artigas (LC/L.1318-P), N° de venta S.00.II.G.10 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
7. Análisis y propuestas para el perfeccionamiento del marco regulatorio sobre el uso eficiente de la energía en Costa Rica, Rogelio Sotela (LC/L.1365-P), N° de venta S.00.II.G.34 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
8. Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú, Humberto Campodónico, (LC/L.1362-P), N° de venta S.00.II.G.35 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
9. La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial, Eduardo Chaparro, (LC/L.1384-P), N° de venta S.00.II.G.76 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
10. Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma, Héctor Pistonesi, (LC/L.1402-P), N° de venta S.00.II.G.77 (US\$10,00), 2000. [www](#)
11. Primer diálogo Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Huberto Campodónico (LC/L.1410-P), N° de venta S.00.II.G.79 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
12. Proyecto de reforma a la Ley N°7447 “Regulación del Uso Racional de la Energía” en Costa Rica, Rogelio Sotela y Lidette Figueroa, (LC/L.1427-P), N° de venta S.00.II.G.101 (US\$10,00), 2000. [www](#)
13. Análisis y propuesta para el proyecto de ley de “Uso eficiente de la energía en Argentina”, Marina Perla Abruzzini, (LC/L.1428-P, N° de venta S.00.II.G.102 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
14. Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.1450-P), N° de venta S.00.II.G.124 (US\$10,00), 2000. [www](#)
15. El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el mercado de los derivados en Chile, Miguel Márquez D., (LC/L.1452-P) N° de venta S.00.II.G.132 (US\$10,00), 2000. [www](#)
16. Estudio sobre el papel de los órganos reguladores y de la defensoría del pueblo en la atención de los reclamos de los usuarios de servicios públicos, Juan Carlos Buezo de Manzanedo R. (LC/L.1495-P), N° de venta S.01.II.G.34 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte, Ian Thomson (LC/L.1504-P), N° de venta S.01.II.G.49 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Perfil de la cooperación para la investigación científica marina en América Latina y el Caribe, Carmen Artigas y Jairo Escobar, (LC/L.1499-P), N° de venta S.01.II.G.41 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
19. Trade and Maritime Transport between Africa and South America, Jan Hoffmann, Patricia Isa, Gabriel Pérez (LC/L.1515-P), sales number E.00.G.II.57 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
20. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: caso Túnel El Melón – Chile, Francisco Ghisolfo (LC/L.1505-P), N° de venta S.01.II.G.50 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.1514-P), N° de venta S.01.II.G.56 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
22. El principio precautorio en el derecho y la política internacional, Carmen Artigas (LC/L.1535-P), N° de venta S.01.II.G.80 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)

23. Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del Siglo XIX y una comparación entre ésta y un caso del presente, Ian Thomson (LC/L.1538-P), N° de venta S.01.II.G.82 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
24. Consecuencias del “shock” petrolero en el mercado internacional a fines de los noventa, Humberto Campodónico (LC/L.1542-P), N° de venta S.00.II.G.86 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
25. La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales, Ian Thomson y Alberto Bull (LC/L.1560-P), N° de venta S.01.II.G.105 (US\$10,00), 2001. [www](#)
26. Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina, Wolfgang Lutz. (LC/L. 1563-P), N° de venta S.01.II.G.106 (US\$10,00), 2001. [www](#)
27. Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI, Andrei Jouravlev (LC/L.1564-P), N° de venta S.01.II.G.109 (US\$10,00), 2001. [www](#)
28. Tercer Diálogo Parlamentario Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Humberto Campodónico (LC/L.1568-P), N° de venta S.01.II.G.111 (US\$10,00), 2001. [www](#)
29. Water management at the river basin level: challenges in Latin America, Axel Dourojeanni (LC/L.1583-P), sales number E.II.G.126 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
30. Telemática: Un nuevo escenario para el transporte automotor, Gabriel Pérez (LC/L.1593-P), N° de venta S.01.II.G.134 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
31. Fundamento y anteproyecto de ley para promover la eficiencia energética en Venezuela, Vicente García Dodero y Fernando Sánchez Albavera (LC/L.1594-P), N° de venta S.01.II.G.135 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
32. Transporte marítimo regional y de cabotaje en América Latina y el Caribe: El caso de Chile, Jan Hoffmann (LC/L.1598-P), N° de venta S.01.II.G.139 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
33. Mejores prácticas de transporte internacional en la Américas: Estudio de casos de exportaciones del Mercosur al Nafta, José María Rubiato (LC/L.1615-P), N° de venta S.01.II.G.154 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
34. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: Caso acceso norte a la ciudad de Buenos Aires, Argentina, Francisco Ghisolfo (LC/L.1625-P), N° de venta S.01.II.G.162 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
35. Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el Capítulo 18 del Programa 21), Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1660-P), N° de venta S.01.II.G.202 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
36. Regulación de la industria de agua potable. Volumen I: Necesidades de información y regulación estructural, Andrei Jouravlev (LC/L.1671-P), N° de venta S.01.II.G.206 (US\$ 10,00), 2001, Volumen II: Regulación de las conductas, Andrei Jouravlev (LC/L.1671/Add.1-P), N° de venta S.01.II.G.210 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
37. Minería en la zona internacional de los fondos marinos. Situación actual de una compleja negociación, Carmen Artigas (LC/L. 1672-P), N° de venta S.01.II.G.207 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
38. Derecho al agua de los pueblos indígenas de América Latina, Ingo Gentes (LC/L.1673-P), N° de venta S.01.II.G.213 (US\$ 10,00), 2001.
39. El aporte del enfoque ecosistémico a la sostenibilidad pesquera, Jairo Escobar (LC/L.1669-P), N° de venta S.01.II.G.208 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
40. Estudio de suministro de gas natural desde Venezuela y Colombia a Costa Rica y Panamá, Víctor Rodríguez (LC/MEX/L.515) y (LC/L.1675-P), N° de venta S.02.II.G.44 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
41. Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el Transporte Público: Investigación preliminar en ciudades de América Latina, Ian Thomson (LC/L 1717-P), N° de venta S.02.116.28 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
42. Resultados de la reestructuración energética en Bolivia, Miguel Fernández y Enrique Birhuet (LC/L.1728-P), N° de venta S.02.II.G.38 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
43. Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe, Volumen I, compilador Eduardo Chaparro (LC/L.1739-P) N° de venta S.02.II.G.52 (US\$ 10,00), junio de 2002 y Volumen II (LC/L.1739/Add.1-P), N° de venta S.02.II.G.53 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
44. Competencia y complementación de los modos carretero y ferroviario en el transporte de cargas. Síntesis de un seminario, Myriam Echeverría (LC/L.1750-P), N° de venta S.02.II.G.62 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
45. Sistema de cobro electrónico de pasajes en el transporte público, Gabriel Pérez (LC/L.1752-P), N° de venta S.02.II.G.63 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
46. Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles, Roberto Kozulj (LC/L.1761-P), N° de venta S.02.II.G.76 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
47. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica, Axel Dourojeanni, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (LC/L.1777-P), N° de venta S.02.II.G.92 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
48. Evaluación del impacto socio-económico del transporte urbano, en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo transmilenio, Irma Chaparro (LC/L.1786-P), N° de venta S.02.II.G.100 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
49. Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000, Humberto Campodónico y Georgina Ortíz (LC/L.1798-P), N° de venta S.02.II.G.111 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)

50. La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar, Jairo Escobar (LC/L.1799-P), N° de venta S.02.II.G.112 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
51. Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1826-P), N° de venta S.02.II.G.133 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
52. Trade between Caribbean Community (CARICOM) and Central American Common Market (CACM) countries: the role to play for ports and shipping services, Alan Harding y Jan Hofmann (LC/L.1899-P), sales number E.03.II.G.58, (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
53. La función de las autoridades en las localidades mineras, Patricio Ruiz (LC/L.1911-P), N° de venta S.03.II.G.69 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
54. Identificación de obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el Mercosur, Ricardo J. Sánchez y Georgina Cipoletta Tomasian (LC/L.1912-P), N° de venta S.03.II.G.70 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
55. Energía y desarrollo sostenible: Posibilidades de financiamiento de las tecnologías limpias y eficiencia energética en el Mercosur, Roberto Gomelsky (LC/L.1923-P), N° de venta S.03.II.G.78 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
56. Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado, Alberto Bull (LC/L. 1924-P), N° de venta: S.03.II.G.81 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
57. Guías prácticas para situaciones específicas, manejo de riesgos y preparación para respuesta a emergencias mineras, Zoila Martínez Castilla (LC/L.1936-P), N° de venta: S.03.II.G.95 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
58. Evaluación de la función y el potencial de las fundaciones mineras y su interacción con las comunidades locales, Germán del Corral (LC/L.1946-P), N° de venta S.03.II.G.104 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
59. Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana, Andrei Jouravlev (LC/L.1954-P), N° de venta S.03.II.G.109 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
60. Energía e pobreza: problemas de desenvolvimiento energético e grupos sociais marginais em áreas rurais e urbanas do Brasil, Roberto Schaeffer, Claude Cohen, Mauro Araújo Almeida, Carla Costa Achão y Fernando Monteiro Cima (LC/L.1956-P), N° de venta: P.03.II.G.112 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
61. Planeamiento del desarrollo local, Hernán Blanco (LC/L.1959-P), N° de venta: S.03.II.G.117 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
62. Coherencia de las políticas públicas y su traducción en esquemas regulatorios consistentes. Caso del diesel oil en Chile, Pedro Maldonado (LC/L.1960-P), N° de venta: S.03.II.G.116 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
63. Entorno internacional y oportunidades para el desarrollo de las fuentes renovables de energía en los países de América Latina y el Caribe, Manlio Coviello (LC/L.1976-P), N° de venta: S.03.II.G.134 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
64. Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos, María Querol (LC/L.2002-P), N° de venta: S.03.II.G.163 (US\$ 10,00), 2003.
65. Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Restricciones y perspectivas, Hugo Altomonte, Manlio Coviello y Wolfgang Lutz (LC/L.1977-P), N° de venta: S.03.II.G.135 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
66. Los municipios y la gestión de los recursos hídricos, Andrei Jouravlev (LC/L.2003-P), N° de venta: S.03.II.G.164 (US\$ 10,00) 2003. [www](#)
67. El pago por el uso de la infraestructura de transporte vial, ferroviario y portuario, concesionada al sector privado, Ricardo Sánchez (LC/L.2010-P), N° de venta S.03.II.G.172 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
68. Comercio entre los países de América del Sur y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM): el papel que desempeñan los servicios de transporte, Ricardo Sánchez y Myriam Echeverría (LC/L.2011-P), N° de venta S.03.II.G.173 (US\$ 10,00). [www](#)
69. Tendencias recientes del mercado internacional del petróleo, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.2021-P), N° de venta S.03.II.G.183 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
70. La pequeña minería y los nuevos desafíos de la gestión pública, Eduardo Chaparro Ávila (LC/L.2087-P), N° de venta S.04.II.26 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
71. Situación y perspectivas de la minería aurífera y del mercado internacional del oro, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.2135-P), N° de venta S.04.II.64 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
72. Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur, Pedro Maldonado y Rodrigo Palma (LC/L.2158-P), N° de venta S.04.II.86 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
73. Fundamentos para la constitución de un mercado común de electricidad, Pedro Maldonado (LC/L.2159-P), N° de venta S.04.II.87 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
74. Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral el siglo XXI, Andrei Jouravlev (LC/L.2169-P), N° de venta S.04.II.G.98 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
75. Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual, Patricio Rozas y Ricardo Sánchez (LC/L.2182-P), N° de venta S.04.II.G.109 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
76. Industria minera de los materiales de construcción. Su sustentabilidad en Sudamérica, Marcela Cárdenas y Eduardo Chaparro (LC/L.2186-P), N° de venta S.04.II.G.114 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)

77. La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de integración de mercados, Roberto Kozulj (LC/L.2195-P), N° de venta S.04.II.122 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
78. Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de países seleccionados de América Latina, Humberto Campodónico (LC/L.2200-P), N° de venta S.04.II.130 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
79. Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas, Alberto Bull (LC/L.2207-P), N° de venta S.04.II.G.131 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
80. Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur, Guillermo Donoso, Andrei Jouravlev, Humberto Peña y Eduardo Zegarra (LC/L.2224-P), N° de venta S.04.II.G.142 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
81. Protección marítima y portuaria en América del Sur, Ricardo J. Sánchez, Rodrigo García, María Teresa Manosalva, Sydney Rezende y Martín Sgut (LC/L.2226-P), N° de venta S.04.II.G.145 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
82. Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente, Ricardo J. Sánchez (LC/L.2227-P), N° de venta S.04.II.G.146 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
83. Perspectivas de sostenibilidad energética en los países de la Comunidad Andina, Luiz Augusto Horta (LC/L.2240-P), N° de venta S.04.II.G.160 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
84. Determinantes del precio *spot* del cobre en las bolsas de metales, Juan Cristóbal Ciudad (LC/L.2241-P), N° de venta S.04.II.G.161 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
85. Situación y tendencias recientes del mercado del cobre, Juan Cristóbal Ciudad, Jeannette Lardé, Andrés Rebolledo y Aldo Picozzi (LC/L.2242-P), N° de venta S.04.II.G.162 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
86. El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales, Fernando Sánchez Albavera (LC/L.2243-P), N° de venta S.04.II.G.163 (US\$ 10,00), 2004. [www](#)
87. La mujer en la pequeña minería de América Latina: El caso de Bolivia, Eduardo Chaparro (LC/L.2247-P), N° de venta S.05.II.G.5 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)
88. Crisis de la industria del gas natural en Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.2282-P), N° de venta S.05.II.G.34 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)
89. Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales, Fernando Sánchez Albavera (LC/L.2283-P), N° de venta S.05.II.G.35 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)
90. Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas, Maureen Ballester, Ernesto Brown, Andrei Jouravlev, Ulrich Küffner y Eduardo Zegarra (LC/L.2299-P), N° de venta S.05.II.G.38 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)
91. Situación y perspectivas de la minería metálica en Argentina, Oscar Prado (LC/L.2302-P), N° de venta S.05.II.G.47 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)
92. Los recursos naturales en los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.2325-P), N° de venta S.05.II.G.68 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)
93. Privatización, reestructuración industrial y prácticas regulatorias en el sector telecomunicaciones, Patricio Rozas Balbontín (LC/L.2331-P), N° de venta S.05.II.G.82 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)
94. Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados, Ricardo Sánchez y Gordon Wilmsmeier (LC/L.2360-P), N° de venta S.05.II.G.86 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)
95. Condiciones y características de operación de la industria minera en América Latina, durante el bienio 2004-2005, Eduardo Chaparro y Jeannette Lardé (LC/L.2371-P), N° de venta S.05.II.G.113 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)
96. Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina, Víctor Pochat (LC/L.2375-P), N° de venta S.05.II.G.120 (US\$ 10,00), 2005. [www](#)

Otros títulos elaborados por la actual División de Recursos Naturales e Infraestructura y publicados bajo la Serie Medio Ambiente y Desarrollo

1. Las reformas energéticas en América Latina, Fernando Sánchez Albavera y Hugo Altomonte (LC/L.1020), abril de 1997.
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1024), mayo de 1997 (inglés y español).
3. Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas), Axel Dourojeanni (LC/L.1053), septiembre de 1997 (español e inglés).
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1069), septiembre de 1997 (español e inglés).
5. Litigios pesqueros en América Latina, Roberto de Andrade (LC/L.1094), febrero de 1998 (español e inglés).
6. Prices, property and markets in water allocation, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1097), febrero de 1998 (inglés y español). [www](#)
8. Hacia un cambio en los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, septiembre de 1998. [www](#)

9. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Humberto Campodónico (LC/L.1121), abril de 1998. [www](#)
10. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Pedro Maldonado, Miguel Márquez e Iván Jaques (LC/L.1142), septiembre de 1998. [www](#)
11. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortíz y Nicole Moussa (LC/L.1148), octubre de 1998. [www](#)
12. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Humberto Campodónico (LC/L.1159), noviembre de 1998. [www](#)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia, Manlio Coviello (LC/L.1162), diciembre de 1998. [www](#)
14. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Patricio Rozas (LC/L.1164), enero de 1999. [www](#)
15. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía (LC/L.1187), marzo de 1999. [www](#)
16. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Daniel Bouille (LC/L.1189), marzo de 1999. [www](#)
17. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la Energía en América Latina". Marco Legal e Institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Antonio Ametrano (LC/L.1202), abril de 1999. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax: (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:..... Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E-mail:
--