

014.1112 Kuss Feld
M 11 pro

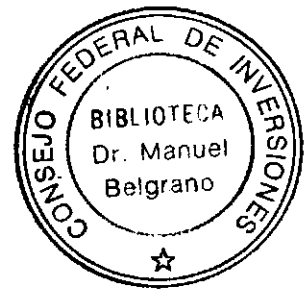
44122

Consejo Federal de Inversiones

Provincia de Tucumán

Informe Final

PROPUESTA PARA LA FORMULACION DE UNA POLÍTICA HÍDRICA PROVINCIAL



Octubre 2003

Experto:
Dr. César Raúl Magnani

INDICE

SINTESIS DE LA CONSULTORÍA.....	3
RESUMEN DEL TRABAJO.....	5
I - MARCO CONCEPTUAL.....	7
EL AGUA Y LA GOBERNABILIDAD.....	7
EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	9
IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA HÍDRICA.....	10
II - POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS AL AGUA Y AL AMBIENTE.....	14
MARCO CONCEPTUAL COMÚN.....	14
PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL.....	16
III - PRINCIPIOS DE POLITICA HÍDRICA.....	18
PRINCIPIOS RECTORES DE POLÍTICA HÍDRICA.....	19
POSTULADOS BÁSICOS DE POLÍTICA HÍDRICA.....	30
IV - MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL VIGENTE.....	31
DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.....	31
LEGISLACION NACIONAL.....	32
LEGISLACION DE LA PROVINCIA DE TUCUMÁN.....	34
LEGISLACIÓN ORIGINARIA DE AGUAS.....	36
ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA NUEVA LEY DE AGUAS.....	37
RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS.....	41
V - EVALUACION DE LA GESTIÓN HÍDRICA PROVINCIAL.....	43
SÍNTESIS HISTÓRICA.....	43
CRISIS DEL SECTOR HÍDRICO.....	44
BONDADES Y DESAFÍOS DEL ACTUAL SISTEMA.....	46
RECOMENDACIONES GENERALES.....	47
PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....	48
PROPUESTAS DE APOYATURA.....	50
VI - AGENDA PROVINCIAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS PARA EL SIGLO XXI.....	52
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SECTOR DE RECURSOS HÍDRICOS.....	52
GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.....	54
VALORACIÓN AMBIENTAL.....	55
VALORACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL AGUA.....	57
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.....	59
MODERNIZACIÓN DEL USO DEL AGUA EN LA PRODUCCION.....	60
MEJORAMIENTO EN EL CONOCIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	62
PARTICIPACIÓN CON EDUCACIÓN.....	64
PROPUESTAS DE APOYATURA.....	65
CONCLUSIÓN FINAL.....	67
ANEXO I – GLOSARIO.....	68
ANEXO II – BIBLIOGRAFÍA.....	79

SÍNTESIS DE LA CONSULTORÍA

OBJETIVO DE LA CONTRATACIÓN

- Elaborar una propuesta de formulación de la Política Hídrica Provincial que fije los objetivos y metas relacionadas con el uso racional y eficiente de los Recursos Hídricos, contemplando asimismo, su sustentabilidad ambiental
- Proponer una agenda de estrategias y acciones a seguir en el corto, mediano y largo plazo, para dar respuesta a los problemas de cantidad y calidad y oportunidad vinculadas al recurso hídrico en un marco de desarrollo sustentable.

TAREAS REALIZADAS

Para el diseño de esta propuesta se efectuó un estudio y un análisis crítico del sistema institucional y legal de la Provincia en materia hídrica y una evaluación de las políticas sectoriales vinculadas a esta temática. De allí surgieron los obstáculos, vacíos legales y superposiciones que dificultaban la gestión integrada del recurso. Sobre el particular se fueron efectuando, en el curso del trabajo, las recomendaciones generales y particulares sobre los aspectos de mayor relevancia, las que fueron discutidas y consensuadas con funcionarios y técnicos de los organismos vinculados al agua.

Asimismo se detectaron los aciertos y avances de este último tiempo, con el fin de consolidarlos y profundizarlos a través de la propuesta.

Dentro de los aspectos centrales discutidos y consensuados que se volcaron en la propuesta, están los siguientes:

- La modernización y armonización de la legislación hídrica y ambiental
- El fortalecimiento del manejo del recurso a través de una reingeniería del sector que centralice a través de una Secretaría de Recursos Hídricos la gestión integrada del agua. Al tiempo que coordine a través de mecanismos idóneos el accionar de los organismos Públicos con ingerencia en el quehacer hídrico.
- La reactivación en la participación del sector privado con intervención en la gestión hídrica, buscando fortalecer el proceso de democratización en el manejo del agua..
- Instalar a la Planificación estratégica y participativa como herramienta fundamental para ordenar la buena gestión del recurso, priorizando las cuencas hidrográficas como la unidad más apta para ese fin.
- La apoyatura a todo este proceso a través de la capacitación, la educación y la incorporación de nuevas tecnologías.

ACTIVIDADES DESARROLLADAS

Durante el período de la contratación se realizaron en Tucumán entrevistas, reuniones y giras a efectos de tomar contacto con la realidad, incorporar información y debatir los temas más álgidos en esta materia.

Así, se efectuaron diversas entrevistas con funcionarios y técnicos de la Dirección de Irrigación, del Departamento Provincial de Aguas, del Consejo Hídrico Provincial, de la Junta Superior de Riego y otros para intercambiar opiniones, detectar falencias y consensuar lineamientos y objetivos de Política Hídrica, como así también la estrategias y acciones a seguir en el corto, mediano y largo plazo.-

Se realizaron visitas técnicas a los Consorcios de Usuarios de agua ubicados en distintos lugares de la Provincia (Tafi del Valle, Lules, Amaicha, etc) para tomar contacto directo con los productores y líderes de los consorcios y discutir "in situ" los problemas y necesidades de la gestión hídrica en el sector rural, por entender que son esenciales en términos de productividad y desarrollo socioeconómico Provincial.

Se realizó una importante "Jornada Regional" de Gestión Hídrica, donde concurrieron funcionarios y especialistas de Provincias aledañas que integran la Región, de donde surgieron importantes conclusiones a nivel Provincial y Regional, que fueron volcadas en el documento de propuestas.

PROPUESTA DEFINITIVA:

Como producto final el presente documento aborda la problemática de la gestión integral del agua y cumple el objetivo de formular una política sectorial de acuerdo a los términos contractuales. La idea es dar una respuesta práctica y flexible que posibilite avanzar en esquemas superadores la problemática existente en el quehacer hídrico. Ello a través de lineamientos de política hídrica que logren definir una visión global del agua y de estrategias que posibiliten su efectiva implementación. (de la visión a la acción)

Contribuyó en gran medida a este documento la reciente elaboración, discusión y aprobación de los denominados "Principios Rectores de Política Hídrica para la República Argentina", que por su importancia se han incorporado expresamente en la propuesta.

Si bien estos Principios están destinados a su aplicación a nivel nacional, debe partirse del clásico principio "pensar globalmente y actuar localmente". Para actuar, hay que saber que es lo que debe hacerse. Debe existir una idea clara acerca de la situación actual y el estado deseado al que se quiere llegar. De esta manera la propuesta contempla alternativas de los principales cursos de acción que conduzcan del estado actual al deseado.-

RESUMEN DEL TRABAJO

El documento que a continuación se desarrolla se ha elaborado en dos partes a los fines de una mejor sistematización de su contenido que consta de seis capítulos. Una primera sección (Capítulos I - II y III) que contiene la descripción del proceso de formulación de conceptos y principios que forman parte de una visión global del agua, tomada de la comunidad internacional y particularmente del reciente proceso nacional de la elaboración de los Principios Rectores de Política Hídrica para la República Argentina. Una segunda parte (Capítulos IV - V y VI), en la que se analiza la actual situación de la Provincia de Tucumán y la progresiva incorporación de aquellos conceptos en la política hídrica Provincial y Regional.

El Capítulo I: Marco Conceptual; consta de tres acápite: El agua y la gobernabilidad, que atiende a la relación existente entre la formulación de la política hídrica y el logro de la gobernabilidad eficaz del agua. El desarrollo sostenible, como marco tendiente a mejorar las condiciones de vida de la población. Culmina en Importancia de la política hídrica: destacando lo imperioso de su formulación para lograr una visión global del recurso.

El Capítulo II: Políticas Públicas vinculadas al agua y al ambiente: está conformado por un Marco Conceptual Común que engloba tanto la política hídrica como la ambiental y los Principios de política hídrica ambiental recogidos del ámbito internacional que hoy constituyen legislación positiva en nuestro país.

El Capítulo III: Principios de Política Hídrica, donde se detalla el reciente proceso de la comunidad hídrica Argentina en la gestión, elaboración y adopción de los Principios Rectores de Política Hídrica para la República Argentina. Se detalla a continuación los postulados básicos de la política hídrica que sintetizan y receptan la esencia de los mencionado Principios Rectores.

El Capítulo IV: Marco Constitucional y Legal vigente, donde se determinan las facultades, potestades y competencias atribuidas por la Constitución Nacional y las Leyes especiales a la Nación y a las Provincias en esta materia. Se especifican las normas nacionales, la legislación Provincial y especialmente la Legislación de la Provincia de Tucumán. Se analiza específicamente la vieja Ley de Aguas Tucumana y la reciente legislación, efectuándose recomendaciones y propuestas sobre el particular.

El Capítulo V: Evaluación de la gestión hídrica Provincial, donde se comienza con una síntesis histórica y se destacan las causas que provocaron la crisis del sector hídrico. Se analizan las bondades y desafíos del sistema actual y fundamentalmente se detalla una propuesta para el fortalecimiento institucional del sector hídrico. Concretamente se recomienda la creación de una Secretaría de Recursos Hídricos.

El Capítulo VI: Agenda Provincial de los recursos hídricos para el Siglo XXI, donde se detallan los objetivos de política hídrica y se sugieren las estrategias y acciones que posibiliten su implementación en el corto mediano y largo plazo. Se destacan el fortalecimiento institucional y legal del sector, la gestión integral de los recursos hídricos, la

valoración ambiental y socioeconómica del agua, entre otras medidas a adoptarse. Se sugieren Propuestas alternativas de apoyatura a las estrategias y acciones sugeridas y se culmina con una Conclusión Final que destaca la imperiosa necesidad de contar con una política hídrica coherente y moderna, que posibilite avanzar en términos de Desarrollos Sustentable Provincial y Regional.

MARCO CONCEPTUAL

EL AGUA Y LA GOBERNABILIDAD

Los desafíos que enfrenta nuestro País en la actualidad y con miras al siglo XXI, tienen tres ejes principales:

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

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

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

La gobernabilidad ha cobrado relevancia en las últimas dos décadas.

No es momento de profundizar el génesis de la crisis actual de gobernabilidad: si los cambios de paradigmas y de modelo socioeconómico, si el olvido de la ética u otras causas. Sabemos y nos consta que la “ingovernabilidad” (o gobernabilidad deficiente) actualmente existe y que debe abordarse acciones tendientes a su solución.

Difícil tarea es lograr definir la gobernabilidad, puesto que la problemática que lo ocasiona es vasta y compleja. No es suficiente un concepto lineal, ya que depende del punto de vista con que se lo enfoque.

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

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

Hoy se ha demostrado la estrecha vinculación existente entre una mejor gobernabilidad y la optimización de los resultados en términos de Desarrollo Sostenible.

Por tal razón la gobernabilidad resulta relevante a todos los niveles, para el Gobierno, para las fuerzas del mercado, para el sector privado y para la ciudadanía en general.

De este contexto general, no escapa, como es lógico, la problemática de los recursos hídricos.

Ya en el Foro de Dublín (1992) se establecen objetivos importantes en materia de gobernabilidad.

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

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

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

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

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

La gobernabilidad eficaz requiere del compromiso conjunto del Gobierno y de la Sociedad Civil.

Para ser eficiente, los sistemas de gobernabilidad deben satisfacer la idiosincracia y las condiciones socioeconómicas en un lugar y tiempo determinados.

No obstante, existen atributos básicos que pueden utilizarse para valorar el grado de gobernabilidad, como ser: equidad, participación, comunicación, transparencia, apertura, coherencia, ética y fundamentalmente capacidad de respuesta.

En síntesis: mucho se conoce y nuestra experiencia de los últimos años es respecto a la “gobernabilidad deficiente” y poco respecto de las vivencias de una “gobernabilidad eficaz”. Sin embargo existen actualmente algunos países (España, Méjico y Brasil) con

notables avances en esta temática que pueden aportarnos experiencias interesantes al respecto.-

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

Siguiendo los lineamientos de esta trilogía, se desprende que el primer paso en orden a mejorar la gobernabilidad es comenzar por la gobernabilidad política, que implica la capacidad de un sistema social para movilizar las energías en aras al diseño de una política hídrica que fije los objetivos y metas para alcanzar el desarrollo sostenible de los recursos hídricos.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Varias han sido las definiciones sobre el desarrollo sostenible, como ser:

.....es el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras.(FAO)

.....se refiere al uso de recursos tanto biofísicos como económicos para obtener productos cuyo valor presente, socioeconómico y ambiental representa más que el valor de los insumos incorporados, cuidando al mismo tiempo la productividad futura del ambiente físico. (R.Hart)

.....es la persistencia en el tiempo de ciertas características necesarias y deseables del sistema sociopolítico y su medio ambiente natural (J. Robinson)

.....busca satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para alcanzar sus propias necesidades. (Informe Bruntland)

Conceptualmente se entiende al desarrollo sostenible como un proceso cuyo fin es mejorar las condiciones de vida de la población, mediante una transformación productiva que utilice racionalmente los capitales humano, natural, físico y financiero, y los patrimonios institucional y cultural, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades fundamentales de las generaciones futuras y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad social y de gobernabilidad.

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

Se basa en los siguientes fundamentos:

- El **crecimiento económico**, que es el incremento del producto físico y de los servicios, se entiende también en el marco del desarrollo sostenible, como la transformación productiva que posibilite hacer frente a las nuevas exigencias de competitividad derivadas del cambio tecnológico, modificando el carácter de su inserción internacional, permitiéndole competir en los nuevos escenarios mercantiles y geopolíticos.
- La **equidad social** se entiende como la reducción de las desigualdades mediante la redistribución equitativa de los productos del crecimiento económico, la creación de oportunidades para la participación plena de los individuos dentro de la sociedad y en las instancias de decisión, el reconocimiento de la diversidad cultural, la superación de todo tipo de discriminación y el desarrollo integral de las capacidades de la población.
- El **uso racional de los recursos naturales** se entiende como la conservación de los recursos renovables, sin afectar su capacidad de regeneración, la utilización integral de los recursos no renovables y la preservación del medio ambiente.
- La **participación ciudadana** se entiende como atributo inherente a la democracia y al fortalecimiento de la sociedad civil que abre los canales para que los distintos grupos de esa sociedad participen activamente en la toma de las decisiones que le conciernen.
- La **gobernabilidad** se entiende como el perfeccionamiento del sistema democrático en tanto espacio para las interrelaciones sociales, mediante la elevación de la eficacia decisional y el mejoramiento de la legitimidad del aparato estatal frente a la sociedad civil.

Ahora bien, la pregunta concreta a la que debemos encontrar una respuesta es: ¿qué esperan los pueblos y sus respectivos gobiernos de los recursos hídricos para lograr la tan anhelada gobernabilidad eficaz en el manejo del agua.

Es sabido que todas las actividades socioeconómicas y ambientales tienen relación directa o indirecta con el manejo inteligente de las aguas de lo que se deriva la importancia sustancial de la formulación de una Política Pública que se ocupe prioritariamente de los aspectos relacionados con el agua.

IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA HÍDRICA

Desde ya adelantamos que las políticas sectoriales de gestión tienen que priorizar el manejo de los recursos hídricos para que estos cumplan adecuadamente su papel en el crecimiento de la productividad, la eliminación de la pobreza y la minimización del impacto negativo de la actividad económica.

Las reformas políticas necesarias para modernizar (a corto, mediano y largo plazo) la gestión de los recursos hídricos requieren de una planificación estratégica y consensuada, se requiere de planes directores, coordinar acciones entre instituciones y se necesita priorizar medidas no estructurales a través de buenas prácticas que optimicen la gestión hídrica. Todo esto debe lograrse dentro de un marco de desarrollo sostenible y ello exige la presencia de una política moderna de aguas, la que se sustenta en principios rectores y en un marco de estrategias y acciones que armonicen los objetivos sociales, económicos y ambientales.

Las recomendaciones de las más importantes conferencias mundiales sobre el tema han fijado los principios de política hídrica, así cabe destacarse: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina marzo 1977); la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente: el Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI (Dublín, Irlanda enero 1992); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, junio 1992); la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (París, Francia marzo 1998); Primer Foro Mundial del Agua. Construcción de una visión Global (Marrakech, Marruecos 1997) Segundo Foro Mundial del Agua: Agua para el Siglo XXI, de la Visión a la Acción. (La Haya, Holanda marzo 2.000), Tercer Foro Mundial. Las Visiones alternativas del Agua (Kioto, Japón marzo 2003).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como bien sostiene Axel Dourojeanni, es notorio que a pesar de la importancia de establecer un adecuado sistema de gestión del agua, no parezca ser un tema político prioritario en la agenda pública de la mayoría de las regiones y países.

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

POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS AL AGUA Y AL AMBIENTE

MARCO CONCEPTUAL COMÚN

En la actualidad está fuera de toda duda, que para la consecución y obtención de cualquier propósito que tenga fines que repercutan en beneficio de un determinado país, sea a todas luces necesario una unidad de acción, un quehacer planificado, una voluntad común que oriente la actividad estatal hacia el cumplimiento de los fines para los cuales el Estado fue creado. Cuando el Estado, de conformidad con una serie de valores, traza lineamientos generales para la consecución de propósitos preestablecidos, está haciendo Política.

En tal sentido, la política constituye "un arte", que conlleva la ejecución de objetivos, los instrumentos para alcanzarlos, sus efectos y los criterios a utilizar para evaluarlos.

Dentro de la política de un estado, se encuentran políticas sectoriales que atienden los diversos espectros de la realidad estatal. No se concibe para la buena marcha de una política de desarrollo, la inexistencia de una política en materia de recursos naturales y medio ambiente.

El Profesor Irving K. Fox ha manifestado insistentemente en la falta de consenso respecto a lo que debe entenderse por política en materia de recursos hídricos y naturales; sin embargo ha ensayado la siguiente definición: "Podemos entender por política sectorial, el conjunto de reglas básicas, principios de organización y procedimientos fundamentales, establecidos por un gobierno de acuerdo con su realidad física, social y económica, con el propósito de controlar el buen uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales, con la finalidad de contribuir al desarrollo integral de un determinado país

Puede afirmarse entonces, que el rol de una política, es fijar los objetivos generales y específicos, coherentes y completos, fijando prioridades; así como establecer las pautas de ordenamiento administrativo y legal necesarias para cumplirlos de acuerdo a los plazos establecidos.

Debe ser la política lo suficientemente dinámica y flexible, que permita su reformulación cuando el conjunto de necesidades se modifique. En definitiva, debe establecer un marco de referencia y los mecanismos idóneos para lograr la gestión deseada.

Esta política no puede ser abstracta, ni obedecer a reglas universales; por el contrario, es contingente, pues debe referirse a una realidad muy concreta. En consecuencia debe adaptarse a la idiosincrasia, cultura y tradiciones de sus destinatarios; así como también al ambiente físico (geografía y clima) donde se implementa, conjugando circunstancias socioeconómicas y ambientales en un tiempo determinado.

Una legislación idónea, una administración eficaz y una planificación cuidadosa resulta una trilogía esencial para el éxito de una política y constituyen instrumentos fundamentales para aumentar la “governabilidad eficaz” del sector hídrico.

Caracteres comunes

Tanto la política ambiental como la hídrica, intentan crear las condiciones esenciales para mantener el equilibrio dinámico entre los recursos naturales económicos y culturales, a fin de que la población pueda satisfacer sus necesidades actuales de desarrollo, sin comprometer las aspiraciones de las generaciones futuras. Para ello debe reunir los siguientes caracteres:

Preventiva: En el pasado se actuaba sobre los efectos de la devastación ambiental. La reforestación, la recuperación de suelos, la restauración de los hábitat naturales, etc., constituían los programas normales. Estos no lograron revertir ni detener la situación, porque se actuaba sobre los efectos y no sobre las causas. Hoy hemos aprendido que corresponde obrar sobre las causas, previniendo los efectos del que hacer humano

Descentralizada: La centralización de las funciones, de los recursos humanos y financieros, ha provocado el agotamiento de las administraciones, inhibiendo la producción de soluciones adecuadas a cada problema. Se impone que la administración en materia de recursos naturales y medio ambiente se defina a partir de su inmediatez con los factores sociales, económicos y culturales de los problemas ambientales

Transectorial: La política en esta materia, atraviesa horizontalmente a todos los órganos del Estado y de la Sociedad. Cualquier decisión que se adopte al respecto, afecta de una forma u otra, el comportamiento de la globalidad de los sectores

Multidisciplinaria: Si bien la formulación de la política es tarea propia de "políticos" su preparación y elaboración debe ser tarea interdisciplinaria, con intervención no solo de juristas sino de economistas, ingenieros, hidrólogos, administradores, planificadores, etc. Ello así porque frente a problemas que interesan a diversas ciencias, deben buscarse soluciones a través de la acción común de diversos especialistas que aporten de acuerdo con un idioma común, alternativas técnicas viables y compatibles.

Concensuada y coordinada: La gestión de ambas es un proceso complejo que involucra prácticamente a todos los niveles de la administración pública y a todo los estratos de la sociedad. La realización de sus objetivos exige por esa causa, una permanente concertación y negociación de intereses muchas veces diversos y hasta antagónicos.

Participativa: La formulación, ejecución y control de estas políticas, no puede ser prerrogativa de los particulares, ni del Estado y mucho menos de una repartición gubernamental, como se venía haciendo. Requiere de la necesaria participación de la sociedad civil con todos sus sectores y del conjunto del gobierno. Es esencialmente concensuada y participativa. Por eso es importante que cada uno de los sectores involucrados y en definitiva cada uno de nosotros, sepa cual es la responsabilidad que le cabe en la en un marco de desarrollo sostenible

PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Como bien sostiene Guillermo Cano "Los principios definidores de la política como tales, deben presidir la actividad del estado y orientar la de los particulares. Los ha consagrado la experiencia y la doctrina más moderna de programación social, económica y técnica". A lo que podemos agregar: con el fin de lograr el desarrollo sostenible y el bienestar general de la comunidad

Para la elaboración y formulación de estos principios de política, debe partirse necesariamente de los condicionamientos que imponen las leyes fisico-naturales, y los condicionamientos socioeconómicos y ambientales del medio

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), a partir de la experiencia de varios países, a fijado una serie de directrices y principios rectores en este tema.

En nuestro país la reforma Constitucional del 94 consagró la denominada "**cláusula ambiental**" que garantiza como principio básico el **Derecho a un ambiente sano y equilibrado y a gozar de una vida salubre y productiva en armonía con la naturaleza.**

La reciente Ley General del Ambiente con vigencia en el ámbito nacional establece específicamente los siguientes principios:

- **Principio de congruencia:** La Legislación provincial, municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no lo fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.
- **Principio de prevención:** Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir.
- **Principio precautorio:** Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

- **Principio de equidad intergeneracional:** Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.
- **Principio de progresividad:** Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.
- **Principio de responsabilidad:** El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio, de la vigencia de los sistemas de responsabilidad que correspondan.
- **Principio de subsidiariedad:** El Estado Nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.
- **Principio de Sustentabilidad:** El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.
- **Principio de solidaridad:** La Nación y los Estados Provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.
- **Principio de cooperación:** Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrolladas en forma conjunta.

Estos principios, entre otros se encuentran intrínsecamente sistematizados como reflejo del área que vertebran y articulan. No se puede entender ni aplicar individualmente sin vincularlo necesariamente a los demás.

El enunciado de estos principios, no significa bloquear el nacimiento de otros o, en su caso, descubrirlos conforme la necesidad que la realidad ambiental requiera.

- III -

PRINCIPIOS DE POLÍTICA HÍDRICA

Como se ha advertido con anterioridad, el punto de partida y el gran desafío en la actualidad consiste en diseñar o reformular una política hídrica adecuada a los requerimientos del Siglo XXI. Sobre el particular Guillermo Cano entre otros, ha sostenido que previo a la formulación y adopción de una política de aguas deben fijarse los principios políticos que regirán en la materia y que son precisamente los que le dan sustento. En pocas palabras se alude a los principios rectores y los postulados básicos de la política hídrica.

En los últimos años la comunidad hídrica argentina tomó conciencia de esto y del serio deterioro de la gestión de nuestros recursos hídricos, dándole la motivación para corregir el rumbo actual del manejo de nuestras aguas. Desde un principio se coincidió en que el primer paso en esa dirección es la creación de bases jurídicas sólidas que sustenten una gestión eficiente y sustentable de los recursos hídricos. La adopción de los lineamientos de política –Principios Rectores– por parte de todas las Provincias y la Nación permitirá dotar al sector hídrico de una Política de Estado.

La comunidad hídrica argentina entiende que el aprovechamiento de nuestros recursos hídricos debe realizarse armonizando los valores “sociales”, “económicos” y “ambientales” que nuestra sociedad le adjudica al agua. Se reconoce que esta tarea no es sencilla dado que, como a menudo ocurre, las acciones que estos tres valores promueven al ser considerados aisladamente pueden resultar antagónicas o excluyentes entre sí. Se concluye entonces que la única forma de lograr utilizar sustentablemente el agua en beneficio de toda la sociedad provendrá de encontrar el balance justo en la aplicación de estos tres faros que deben guiar nuestra política hídrica. Ello conlleva la necesidad de incorporar principios rectores de organización, gestión y economía de los recursos hídricos en consonancia con principios de protección del recurso. La materialización de tales principios requiere el apoyo participativo de la comunidad hídrica en su totalidad y de un férreo compromiso del sector político, en el entendimiento que del manejo inteligente de las aguas depende la vida y la prosperidad de las Provincias y Regiones que integran al país.

La adopción de estos principios rectores y postulados básicos 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, disminuyendo los posibles conflictos derivados de su uso.

PRINCIPIOS RECTORES DE POLÍTICA HÍDRICA

EL AGUA Y SU CICLO

1 **El agua es un recurso renovable, escaso y vulnerable**

El agua es un elemento insustituible para el sostenimiento de la vida humana y el resto de los seres vivos, siendo al mismo tiempo un insumo imprescindible en innumerables procesos productivos. A pesar de ser renovable, la escasez del agua se manifiesta gradualmente a medida que aumentan las demandas y los conflictos por su uso. Su carácter de vulnerable se manifiesta en la creciente degradación de su calidad, lo cual amenaza la propia existencia de la vida.

2 **El agua tiene un único origen**

Toda el agua que utilizamos, ya sea que provenga de una fuente atmosférica, superficial o subterránea, debe ser tratada como parte de un único recurso, reconociéndose así la unicidad del ciclo hidrológico. La conectividad hidrológica que generalmente existe entre las distintas fuentes de agua hace que las extracciones y/o contaminaciones en una de ellas repercutan en la disponibilidad de las otras. De allí se desprende la necesidad de que el Estado ejerza controles sobre la totalidad de las fuentes de agua, dictando y haciendo cumplir la normativa para el aprovechamiento y protección de las diversas fuentes de agua como una sola fuente de suministro.

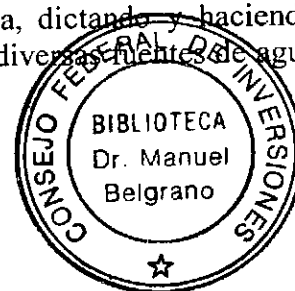
EL AGUA Y EL AMBIENTE

3 **Incorporación de la dimensión ambiental**

La preservación de un recurso natural esencial como el agua es un deber irrenunciable de los Estados y de la sociedad en pleno. Por ser así, la gestión hídrica debe considerar al ambiente en todas sus actividades, desde la concepción misma de los proyectos y programas hasta su materialización y continua evolución. La incorporación de la dimensión ambiental en la gestión de los recursos hídricos se logra mediante el establecimiento de pautas de calidad ambiental, el desarrollo de evaluaciones ambientales estratégicas para planes y programas (etapa de preinversión), y la realización de evaluaciones de riesgo e impacto y de auditorías ambientales para proyectos específicos. Así, mediante el análisis de la vulnerabilidad ambiental, se busca reducir los factores de riesgo y lograr el equilibrio entre el uso y la protección del recurso.

4 **Articulación de la gestión hídrica con la gestión ambiental**

La gestión de los recursos hídricos y la problemática ambiental están tan altamente relacionados que no cabe admitir estanqueidad entre las administraciones de ambos sectores. De ello se desprende la necesidad de otorgarle al manejo de los recursos hídricos un enfoque integrador y global, coherente con la política de protección ambiental, promoviendo la gestión conjunta de la cantidad y calidad del agua. Ello se logra mediante la actualización y armonización de las normativas y una sólida coordinación intersectorial



tendiente a articular la gestión hídrica con la gestión ambiental, actuando en el marco constitucional vigente.

5 Articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial

Las múltiples actividades que se desarrollan en un territorio (agricultura, ganadería, explotación forestal, minería, urbanización, industria) afectan de una u otra forma sus recursos hídricos. De ello se desprende la necesidad de imponer prácticas conservacionistas en todas las actividades que se desarrollen en las cuencas hídricas; y de que el sector hídrico participe en la gestión territorial de las mismas interviniendo en las decisiones sobre el uso del territorio e imponiendo medidas mitigatorias y restricciones al uso del suelo cuando pudiera conducir a impactos inaceptables en los recursos hídricos.

6 Calidad de las aguas

Mantener y restaurar la calidad de las aguas constituye la meta de la gestión hídrica más valorada por la sociedad, lo cual demanda una efectiva complementación en las acciones de las autoridades hídricas provinciales y nacional. Con tal fin, la autoridad hídrica nacional, establecerá niveles guía de calidad de agua ambiente que sirvan como criterios referenciales para definir su aptitud en relación con los usos que le sean asignados. Sobre la base de tales criterios, las autoridades hídricas provinciales tienen el cometido de: establecer objetivos y estándares de calidad para sus cuerpos de agua; diseñar e implementar las acciones de evaluación y control tendientes a proteger o restaurar la calidad de sus cuerpos de aguas de acuerdo a los usos que les asignen a los mismos.

7 Acciones contra la contaminación

La contaminación de los recursos hídricos, que en nuestro país exhibe manifestaciones de diverso tipo y grado, exige asumir una estrategia integral conformada por acciones consistentes y sostenidas en el tiempo que permitan verificar la conservación de la calidad del agua ambiente y el cumplimiento de metas progresivas de restauración de dicha calidad. Tal estrategia involucra la definición de programas de monitoreo y control de emisión de contaminantes diferenciados para cada cuenca, con premisas de diseño e implementación fijadas en función de las características contaminantes prioritarias de los vertidos provenientes de fuentes fijas y dispersas, de las características de los cuerpos receptores y del destino asignado a estos últimos.

8 Agua potable y saneamiento como Derecho Humano Básico:

El consumo de agua no potable y la falta de servicios de saneamiento adecuados constituyen causas principales de enfermedades que impactan negativamente en el desarrollo de las comunidades, la salud de la población y la integridad de los ecosistemas. La atención a estos problemas exige la integración de las cuestiones relativas al agua potable y al saneamiento en las políticas de gestión de los recursos hídricos y la disponibilidad de recursos financieros permanentes para mejorar y aumentar las coberturas de agua potable y saneamiento para la totalidad de la población urbana y rural.

9 Control de Externalidades hídricas

La gestión integrada de los recursos hídricos debe prever y controlar externalidades negativas, explicitando los impactos ambientales y perjuicios a terceros que pudiera aparejar un determinado manejo, asignación del recurso o contaminación de una fuente de agua. Ello determina la obligatoriedad por parte de los responsables de internalizar los costos y en su caso asumir la recomposición o reparación de los daños ocasionados. En este contexto se destaca el principio “contaminador-pagador”, un instrumento económico a ser utilizado para desalentar la contaminación y estimular la incorporación de tecnologías limpias que eviten o mitiguen la contaminación.

10 Impactos por exceso o escases de agua

Las inundaciones recurrentes y la obstrucción del drenaje natural de las aguas que escurren constituyen serios problemas para vastas zonas del territorio nacional. Las soluciones que se adopten deben tener como premisa esencial evitar la traslación de daños entre jurisdicciones o particulares y la adopción de medidas de mitigación, rescatándose entre ellas el valor ambiental de las planicies de inundación para minimizar el impacto de las inundaciones. En zonas áridas, la extracción descontrolada de las aguas superficiales y subterráneas disminuye la capacidad de los ríos de diluir efluentes, degrada los ecosistemas acuáticos y atenta contra la sustentabilidad de los acuíferos. Ello exige ingentes esfuerzos de monitoreo y una estricta regulación conjunta de ambas fuentes de agua en términos de cantidad y calidad.

11 Conservación y reuso del agua

Las prácticas conservacionistas y el reuso del agua brindan oportunidades para el ahorro del recurso que derivan en importantes beneficios a nivel de cuenca hídrica; beneficios que deben compartirse entre los múltiples usuarios del recurso. El reciclado del agua a partir de la modificación de procesos industriales, la disminución de los altos consumos de agua potable, el reuso de aguas residuales proveniente de centros urbanos en otras actividades, el aumento de eficiencia en el consumo de agua por el sector agrícola bajo riego; constituyen líneas de acción concurrentes en pos del uso racional y sustentable del recurso.

EL AGUA Y LA SOCIEDAD

12 Ética y gobernabilidad del agua

Alcanzar la plena gobernabilidad del sector hídrico requiere del compromiso y el accionar conjunto de los organismos de gobierno y usuarios del agua para democratizar todas las instancias de la gestión hídrica. La dimensión ética en el manejo de nuestras aguas se logrará incorporando a la gestión diaria la equidad, la participación efectiva, la comunicación, el conocimiento, la transparencia y especialmente la capacidad de respuesta a las necesidades que se planteen en el sector. Ambas, la ética del agua y la gobernabilidad del sector hídrico, se alcanzarán a través del cumplimiento de todos y cada uno de los Principios Rectores aquí enunciados.

13 Uso equitativo del agua

La promoción por parte del Estado del principio de equidad en el uso del agua se manifiesta a través de: asegurar el acceso a los servicios básicos de agua potable y saneamiento a toda la población urbana y rural del país; asignar recursos hídricos a proyectos de interés social; promocionar el aprovechamiento del agua en todos sus potenciales usos –usos múltiples del agua– buscando siempre alcanzar el deseado equilibrio entre los valores social, económico y ambiental que el agua posee.

14 Responsabilidades indelegables del Estado

El agua es tan importante para la vida y el desarrollo de la sociedad que ciertos aspectos de su gestión deben ser atendidos directamente por el Estado. La formulación de la política hídrica, la evaluación del recurso, la planificación, la administración, la asignación de derechos de uso y vertido, la asignación de recursos económicos, el dictado de normativas, y muy especialmente la preservación y el control son responsabilidades indelegables del Estado. Se requiere para ello contar con lineamientos claros para el desarrollo y protección del recurso hídrico y con marcos regulatorios y de control adecuados.

15 El agua como factor de riesgo

En ocasiones el agua se transforma en factor de riesgo por la interacción que ejerce con las actividades de las personas, pudiendo ocasionar pérdidas de vidas humanas y serios daños a los sistemas económicos, sociales y ambientales. La notable variabilidad espacial y temporal de la oferta hídrica de nuestro país nos exige aprender a convivir con las restricciones que el medio natural nos impone, y al mismo tiempo, desarrollar la normativa, los planes de contingencia y la infraestructura que permita prevenir y mitigar los impactos negativos creados por situaciones asociadas tanto a fenómenos de excedencia como de escasez hídrica y fallas de la infraestructura.

EL AGUA Y LA GESTIÓN

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. La descentralización de funciones debe alcanzar el nivel local más próximo al usuario del agua que resulte apropiado, promoviendo la participación de organizaciones comunitarias en la prestación de servicios públicos e involucrando a las organizaciones de usuarios del agua en el manejo de la infraestructura hídrica. Al mismo tiempo debe fomentar la participación efectiva de toda la sociedad en la definición de los objetivos de la planificación hídrica, en el proceso de toma de decisiones y en el control de la gestión.

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 (en contraposición al manejo sectorizado y descoordinado). Ello requiere un cambio de paradigma, pasando del tradicional modelo de desarrollo de la oferta

hacia la necesaria gestión integrada del recurso, mediante la cual se actúa simultáneamente sobre la oferta y la demanda de agua, apoyado en los avances tecnológicos y las buenas prácticas. 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

Excepto el agua para consumo humano básico –cuya demanda se juzga prioritaria sobre todo otro uso– impone que el resto de las demandas sean satisfechas a partir de encontrar un balance adecuado en la distribución del recurso. La creciente competencia por el uso del agua de una cuenca exige que los posibles usos competitivos se evalúen sobre la base de sus valores 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. La consideración de la totalidad de las ofertas y demandas de agua en una región hidrográfica permite detectar las mejores oportunidades para su uso, lográndose al mismo tiempo anticipar conflictos y minimizar impactos negativos a terceros o al ambiente.

20 Planificación hídrica

Dado los largos plazos que se requieren para concretar los objetivos de una política hídrica es vital dar continuidad a la gestión surgida de un trabajo de planificación consensuado, trascendiendo por sobre los períodos de gobierno. A ese fin, cada jurisdicción desarrollará planes hídricos como instrumento de compromiso técnico y político para el cumplimiento de los objetivos fijados. La planificación hídrica debe contar con la fuerza legal necesaria que asegure su continuidad y con los mecanismos de actualización que correspondan. Las planificaciones hídricas provinciales así creadas deben ser articuladas en un Plan Hídrico Nacional que asegure el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas por la política hídrica nacional.

21 Acciones estructurales y medidas no estructurales

El logro de los objetivos de la planificación hídrica se alcanza mediante la adecuada combinación de acciones estructurales (construcción de infraestructura) y de medidas de gestión, tecnológicas y disposiciones legales y reglamentarias que complementen o sustituyan las obras físicas –medidas no estructurales. Entre éstas últimas se propician: las normativas para limitar o controlar el uso del agua y del suelo; la tecnología para disminuir el riesgo hídrico; las medidas para evitar el derroche y mejorar la eficiencia de uso del agua; y los mecanismos de cogestión para aprovechar mejor la infraestructura hídrica.

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 partes, 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

La construcción del consenso y el manejo de los conflictos se constituyen en pilares centrales de la gestión integrada, pilares mediante los cuales se busca identificar cuáles son los intereses de cada una de las partes y así juntos construir soluciones superadoras que potencien el beneficio general y que al mismo tiempo satisfagan las aspiraciones genuinas de las partes. Las organizaciones de cuenca, con la participación de sus usuarios del agua en los niveles que correspondan, constituyen un ámbito propicio para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos.

EL AGUA Y LAS INSTITUCIONES

24 Autoridad única del agua

Centralizar la coordinación de todo el sector hídrico provincial en una única conducción favorece la gestión integrada de las aguas. Tal conducción única –Autoridad del Agua– debe llevar adelante su misión en el más amplio marco de participación, buscando equilibrar los genuinos intereses de los diversos usuarios del agua. Entre sus responsabilidades se incluye articular la planificación hídrica con los demás sectores de gobierno que planifican el uso del territorio y el desarrollo socio-económico provincial. La concreción de los objetivos de una política hídrica a largo plazo requiere de autoridades hídricas con máxima jerarquía, dotadas del mayor grado de descentralización administrativa y presupuestaria posible; debiendo ser además autoridad de aplicación de la ley.

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 colectiva de discusión, concertación, coordinación y cogestión de los usuarios del agua; y como instancia conciliatoria de los conflictos que pudieran emerger.

26 Organizaciones de usuarios

Siguiendo el principio de centralización normativa y descentralización operativa, se propicia la participación de los usuarios del agua en determinados aspectos de la gestión hídrica. Para ello se fomenta la creación y fortalecimiento de “organizaciones de usuarios” del agua en los cuales delegar responsabilidades de operación, mantenimiento y administración de la infraestructura hídrica que utilizan. A los efectos de garantizar los

finés de estas organizaciones, las mismas deben regirse por marcos regulatorios adecuados, y disponer de la necesaria capacidad técnica y autonomía operativa y económica.

27 El Estado Nacional y la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

El Estado Nacional promoverá la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del territorio Argentino observando premisas de desarrollo sustentable; proveerá criterios referenciales y elementos metodológicos para la implementación de tal gestión por parte de los distintos ámbitos jurisdiccionales. Para ello apoyará la investigación científica y la formación de capacidades con el fin de mejorar el conocimiento del recurso, articulando con las distintas jurisdicciones la cooperación en los campos científico, técnico, económico y financiero destinada a la evaluación de los Recursos Hídricos y al aprovechamiento y protección de los mismos, actuando siempre en el marco de estos Principios Rectores.

28 Gestión de los Recursos Hídricos compartidos

Los Recursos Hídricos compartidos con otros países deben 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 a las provincias titulares del dominio originario de las aguas. Para ello deben establecerse procedimientos de concertación previa y de representación específicas en relación con las decisiones que serán sustentadas por la Argentina ante otros países, tanto en materia de cooperación como de negociaciones y celebración de acuerdos. Cada Provincia involucrada designará un miembro para integrarse a las actividades de las delegaciones argentinas en comisiones y organizaciones internacionales que correspondan.

29 Foros Internacionales del Agua

Concientes de la trascendencia que tienen los Foros Internacionales en temas de agua, como formadores de opinión y generadores de las bases transformadoras de la gestión hídrica, es necesario que toda vez que Argentina participe de dichas reuniones, el Ministerio de Relaciones Exteriores, promueva la necesaria participación de las Autoridades Hídricas Nacional y Provinciales a fin de conformar la voluntad nacional frente a los temas en cuestión.

30 Consejo Hídrico Federal

El desarrollo armónico e integral de los recursos hídricos del país resalta la conveniencia y la necesidad de formalizar una instancia federal con injerencia en todos los aspectos de carácter global, estratégico e interjurisdiccional vinculados al desarrollo y protección de los recursos hídricos. El Consejo Hídrico Federal, integrado por las autoridades hídricas de los Estados Provinciales y Nacional, se constituye en un foro de articulación de las políticas de aguas del país, destacándose entre sus misiones velar por la vigencia y el cumplimiento de los Principios Rectores de Política Hídrica y las atribuciones contenidas en su carta orgánica.

EL AGUA Y LA LEY

31 El agua como bien de dominio público

Cada Estado Provincial, en representación de sus habitantes, es titular del dominio público del agua superficial y subterránea que yace y escurre en su jurisdicción, incluido el lecho que encauza las aguas superficiales con el alcance dado en el Código Civil. Los particulares sólo pueden acceder al derecho del uso de las aguas públicas, no a su propiedad. Asimismo, la sociedad a través de sus autoridades hídricas ofrece el agua en concesión con la condición que su uso resulte beneficioso en términos del interés público.

32 Asignación de derechos de uso del agua

La necesidad de satisfacer crecientes demandas de agua requiere contar con instrumentos de gestión que permitan corregir ineficiencias en el uso del recurso y su reasignación hacia usos de mayor valor social, económico y ambiental. En tal sentido, los Estados provinciales condicionarán la asignación de derechos de uso del agua a los usos establecidos por sus respectivas planificaciones hídricas; otorgándolos por un período de tiempo apropiado al uso al que se los destine. Se busca así asegurar el aprovechamiento óptimo del recurso a través de periódicas evaluaciones de las concesiones asignadas.

33 Reserva y veda de agua por parte del Estado

La responsabilidad que le cabe al Estado de garantizar la sustentabilidad del uso del recurso hídrico y mantener la integridad de los ecosistemas acuáticos requiere que las autoridades hídricas ejerzan la potestad de establecer vedas, reservas y otras limitaciones sobre el uso de las aguas superficiales y subterráneas de su jurisdicción.

34 Derecho a la información

La falta de información puede generar perjuicios económicos, sociales y ambientales, ya sea porque no se la a generado o porque permanece fuera del alcance de la sociedad. Les cabe a las autoridades hídricas provinciales y nacional la responsabilidad de generar y diseminar, por sí mismas o a través de terceros, información básica relacionada con todas las instancias de monitoreo; evaluación, manejo, aprovechamiento, protección y administración del recurso. El acceso libre y gratuito a la información referida constituye un poderoso elemento para el control de la gestión hídrica.

EL AGUA Y LA ECONOMÍA

35 El agua como motor del desarrollo sustentable

El agua es un recurso estratégico para el desarrollo de las economías regionales, y por ende, de la Nación en su conjunto. La asignación del agua disponible en una región debe buscar atender no sólo los requerimientos ambientales y las necesidades básicas del ser humano, sino también elevar su calidad de vida, poniendo el recurso hídrico al servicio del desarrollo y bienestar de la sociedad. El diseño y la operación sustentable de los sistemas hídricos, conjuntamente con la implementación de tecnologías productivas limpias, constituyen el único camino aceptable para el aprovechamiento del agua.

36 El valor económico del agua

Al convertirse el agua en un bien escaso como resultado de la competencia por su aprovechamiento, una vez cubierta su función social y ambiental, adquiere valor en términos económicos, condición esta que introduce racionalidad y eficiencia en la distribución del recurso. La consideración del valor económico del agua durante la etapa de planificación permite identificar los posibles usos del recurso con capacidad de aportar desarrollo sustentable a una región.

37 Pago por el uso de agua

Las estructuras tarifarias asociadas al cobro por el uso del agua deben incentivar el uso racional del recurso y penalizar ineficiencias. Por todo uso de agua corresponde abonar un cargo para cubrir los gastos operativos y de administración en que incurre la administración hídrica a los efectos de llevar adelante su misión. Adicionalmente, y según corresponda, se abonarán tarifas para cubrir los gastos inherentes al manejo propiamente dicho del recurso. Para aquellos usos con probada rentabilidad, corresponde abonar un cargo por el derecho al uso diferenciado de un bien público.

38 Pago por vertido de efluentes y penalidad por contaminar y remediación

Las acciones de control de vertido de efluentes demandan cubrir los gastos en los que incurre la administración hídrica en ese sentido (cargo directo al vertido de efluentes). La infracción a los parámetros establecidos como límites será pasible de aplicación de penalidades, con la obligación adicional de remedar los daños ocasionados. En este contexto, el cargo directo al vertido de efluentes y las penalidades por contaminar deben ser estructurados para desalentar la contaminación y a la vez inducir la adecuación de situaciones contaminantes (por vía de plantas de tratamiento y/o la introducción de tecnologías limpias); como así también para generar suficientes recursos con los cuales solventar las acciones de remediación. El criterio de internalización de las externalidades negativas se extiende a proyectos de nuevas actividades mediante la previsión de reaseguros económicos que consideren el riesgo potencial de contaminar.

39 Subsidios del Estado

Los Estados podrán subsidiar total o parcialmente, de acuerdo a la capacidad contributiva de los beneficiarios, los costos del agua a los efectos de posibilitar el acceso a prestaciones básicas de agua potable y saneamiento, para incentivar proyectos hídricos de interés social (con énfasis en el combate a la pobreza), y por asistencia ante emergencias hídricas. El costo de estas necesidades sociales no recuperables debe ser solventado con fondos específicos, evitando así el desfinanciamiento del sector hídrico.

40 Cobro y reinversión en el sector hídrico

Los recursos económicos recaudados por el sector hídrico deben reinvertirse en el propio sector hídrico parte en forma directa para cubrir sus gastos de gestión del agua, y parte retornan a la sociedad en forma indirecta a través del financiamiento de obras y medidas no-estructurales que se realicen en satisfacción del interés público. De este modo el sector hídrico obtiene recursos económicos genuinos para llevar adelante una gestión