

# La problemática de la gestión del agua en la Argentina: usos y sostenibilidad

*Gustavo Lahoud*  
*Universidad del Salvador*

## RESUMEN

Este artículo persigue el objetivo de estudiar la problemática de la gestión del agua en la Argentina. Con de ese objetivo, se definen tres aspectos fundamentales que son caracterizados como dimensiones inherentes a la gestión de los recursos hídricos. La primera de ellas es la político-institucional que permite describir y comprender, por un lado, las características del modelo de gestión de los recursos hídricos y, por el otro, el diseño institucional de los mecanismos utilizados para la implementación de las decisiones atinentes al manejo del agua. La segunda dimensión es la socio-ambiental, vinculada al impacto antrópico-ecológico que el manejo del agua puede provocar sobre las comunidades humanas y los ecosistemas directamente afectados. En tercer lugar, se desarrollan brevemente algunas implicancias de la cuestión jurídico-normativa. En la segunda parte del trabajo, se aborda la cuestión de los usos del agua, su disponibilidad y distribución en la Argentina.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión del Agua - Medioambiente - Diseño Institucional.

## ABSTRACT

This articles aims to analyze the issue of water management in Argentina. To achieve this objective, we define three key intrinsic dimensions of water resources management. The first one is the political-institutional approach, which allows us to describe and understand both how the management model is characterized and the institutional configuration of the mechanisms applied in the implementation of water-management-related decisions. The second is the social environmental aspect, related to the anthropic-ecological impact of water management on human communities and ecosystems directly affected by it. Thirdly, we briefly sketch some legal implications of these processes. In

the second part of this essay, we deal with the question of water usage, its availability and distribution in Argentina.

KEY WORDS: Water management – Environment – Institutional Design.

## RESUMO

Este artigo visa a estudar a problemática da gestão da água na Argentina. Para alcançar este objetivo, definem-se três aspectos fundamentais que caracterizam dimensões inerentes à gestão dos recursos hídricos. A primeira delas é a político-institucional que permite descrever e compreender, por um lado, as características do modelo de gestão dos recursos hídricos e, por outro, o desenho institucional dos mecanismos utilizados para a implantação das decisões referentes à gestão da água. A segunda dimensão é a sócio-ambiental, vinculada ao impacto antrópico-ecológico, que a gestão da água pode provocar sobre as comunidades humanas e os ecossistemas diretamente afetados. Em terceiro lugar, desenvolvem-se brevemente algumas implicações da questão jurídico-normativa. Na segunda parte do trabalho, aborda-se a questão dos usos da água, sua disponibilidade e distribuição na Argentina.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão da água – Meio-ambiente – Desenho institucional.

## I- INTRODUCCIÓN: PRESENTACION DEL PROBLEMA Y BREVE DESCRIPCION DE LOS PUNTOS A TRATAR.

Este trabajo de investigación exploratoria persigue el objetivo de estudiar la problemática de la gestión del agua en la República Argentina.

En función de ese objetivo, se definen tres aristas y/o aspectos fundamentales que son caracterizados como dimensiones inherentes a la gestión de los recursos hídricos. La primera de ellas es la *político-institucional* que permite describir y comprender, por un lado, las características del modelo de gestión de los recursos hídricos y, por el otro, el diseño institucional de los mecanismos utilizados para la implementación de las decisiones atinentes al manejo del agua.

La segunda dimensión es la socio-ambiental, vinculada al impacto antrópico-ecológico que el manejo del agua puede provocar sobre las comunidades humanas y los ecosistemas directamente afectados. En tal sentido, me pregunto si una mirada antropocéntrica de la problemática del agua es condición suficiente para satisfacer condiciones socio-am-

bientales que permitan preservar el equilibrio entre los factores antrópicos y ambientales.

En tercer lugar, se desarrollan brevemente algunas implicancias de la cuestión jurídico-normativa, que es una arista de la problemática que está directamente vinculada a la preservación del recurso como bien natural renovable, a un manejo racional y eficiente del mismo y al efectivo control de las problemáticas vinculadas a la degradación del agua, es decir, a la pérdida de calidad y cantidad a causa de la contaminación como fenómeno recurrente. Asimismo, se lo vincula con una concepción de carácter geopolítico que reivindica una relación estructural con lo territorial en términos de apropiación sostenible del recurso.

En la segunda parte del trabajo, se aborda la cuestión de los usos del agua, su disponibilidad y distribución en la República Argentina. Asimismo, se reflexiona a la luz de las problemáticas implicadas en la gestión del agua -en función del escenario descrito en la Argentina- suando a la necesaria cosmovisión normativa, una comprensión que involucra lo geopolítico pero ya desde un ámbito de alcance regional, pensando en los recursos hídricos compartidos.

## **II- TRES DIMENSIONES EN LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN DEL AGUA:**

### **II A- DIMENSIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL: TRES ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA GESTIÓN.**

Ciertamente, el aspecto político-institucional implica la formulación e implementación de un diseño de manejo y control de la producción, distribución y consumo del agua en un contexto de sostenibilidad que está surcado por tres principios teóricos fundamentales que deben ser implementados en pos de asegurar la integralidad del bien.

Ellos son, por un lado, la *eficiencia económica*<sup>1</sup> en la administración del recurso, lo cual está íntimamente relacionado con la dimensión económico-social que, si bien es más comprehensiva, está fuertemente imbricada en los patrones económico-institucionales de manejo del bien. En efecto, el logro de objetivos vinculados con la eficiencia en el manejo de los bienes hídricos se realiza en un contexto más complejo, en el que

debe asegurarse la aplicación de "...conceptos de integralidad y coordinación entre las múltiples instituciones que intervienen en la gestión de los recursos hídricos."<sup>2</sup> Esta concepción técnico-económica más amplia adquiere relevancia en un escenario de planificación político-institucional en el que se busque preservar la calidad del recurso como uno de los objetivos fundamentales de una gestión ordenada y sostenible.

Por otro lado, *la equidad social*<sup>3</sup>, que es una pieza central en cualquier proyecto de gestión del agua, ya que, en su concreción, están implicadas tanto las dimensiones económico-social como la antropológico-cultural, lo cual significa la garantía de igualdad de acceso al recurso en las mismas condiciones para el conjunto de la población. Así, "...el acceso por parte de las generaciones futuras a un agua de calidad adecuada puede asegurarse a través de la aplicación de tres principios: conservación de las opciones, de la calidad y del acceso."<sup>4</sup>

Finalmente, el tercer pilar es el *equilibrio ambiental*<sup>5</sup>, que introduce una mirada integradora en el manejo político-institucional del recurso, ya que una gestión adecuada sólo puede garantizarse desde una concepción político-estratégica que unifique las dimensiones y necesidades productivas, sociales, culturales y antropológicas del bien en un contexto de preservación del medio ambiente y de la propia calidad del recurso. Surgen, en este plano de la administración político-institucional, los fenómenos de la degradación y la contaminación del agua como amenazas estructurales no sólo a los pilares aludidos, sino a la misma *sostenibilidad humana y ecológica* del bien como fuente última de vida en la tierra. Desde esta óptica, la vinculación entre calidad y capacidad de renovación del bien está directamente relacionada con criterios de manejo del recurso que garanticen la preservación, estimulen el control y prevengan las posibles causas de polución de las cuencas hidrográficas y de las fuentes de agua subterránea, comprendidas como áreas sistémicamente vinculadas desde un criterio comprensivo de búsqueda de equilibrios medioambientales sostenibles.

En este orden de interpretación, se recuperan los conceptos de *daño estructural* y *renovación*, que son estratégicos a la hora de reflexionar desde una visión que intente armonizar una mirada integradora de lo antrópico y lo ecológico, alejándonos, en tal sentido, de las visiones

simplistas asociadas a una mirada antropocéntrica pura o a una perspectiva ecocéntrica absolutista.

Resumiendo, una administración del agua que no garantice la preservación de los tres pilares referidos y el necesario equilibrio que debe existir entre las dimensiones aludidas, se transforma, indefectiblemente, en una gestión *insostenible* en términos *biopolíticos*<sup>6</sup>.

## II B- DIMENSION SOCIO-AMBIENTAL: CALIDAD DE VIDA Y EQUILIBRIO ENTRE LO ANTROPICO Y LO ECOLOGICO.

La dimensión socio-ambiental de la gestión del agua implica una reflexión integral sobre los aspectos antrópicos y ecológicos que están involucrados en el manejo y preservación del recurso. En tal sentido, asumen una relevancia central las cuestiones vinculadas a la degradación del agua en una doble perspectiva: por un lado, el agua como bien destinado al consumo humano y, por el otro, el recurso como medio de preservación de un entorno de equilibrio- podríamos hablar aquí de la propiedad de la *homeostasis*- en el conjunto del ecosistema, uno de cuyos integrantes es el ser humano.

Luego, y ligado a ello, están los aspectos relacionados a los *impactos* y *externalidades negativas* que los usos del agua pueden ocasionar no sólo en el entorno humano- lo cual implica no limitar la mirada a lo específicamente antrópico- sino, también, en toda la cadena biótica y abiótica del ecosistema.

Si estas aristas de la dimensión socio-ambiental del agua no son debidamente contempladas en una estructura de planificación racional y eficiente del recurso, la consecuencia casi ineludible es la materialización de un entorno de incapacidad para la misma reproducción de la vida biológica, social, cultural y económica del hombre, lo cual entraña, en sí mismo, un deterioro que adquiere aún más relevancia si es interpretado desde una dimensión antrópica-ecológica del recurso. Esa arista de la problemática, que está en el sustrato de cualquier proyecto viable de administración del agua, es la que confronta directamente con la posibilidad concreta de reproducción biológico-social y política del ser humano como actor social en el marco de una comunidad.

Ciertamente, un entorno ambiental degradado con un recurso irracionalmente gestionado, sumado a un proceso de contaminación am-

biental permanente, se constituyen en factores determinantes para la afectación irreparable de la misma capacidad de renovación del bien, lo cual implica un daño estructural sobre sus propiedades físico-químicas, pero también, una amenaza a la propia supervivencia política de una comunidad, ya que, tanto las dimensiones económico-sociales, como la antropológico-cultural y la político-institucional- que aseguran esa reproducción de la vida- terminan por ser deterioradas estructuralmente.

Por otro lado, el concepto de daño estructural sobre la integridad del recurso, tiene importantes vinculaciones con la perspectiva jurídico-normativa y, en su aplicación concreta, se cruza con el principio de *daño ecológico*,<sup>7</sup> que es una figura que incorpora, desde el punto de vista del derecho ambiental, la penalización de prácticas de degradación y contaminación continuada del medio ambiente y, en el caso de estudio, del agua como parte inescindible de la integralidad sistémica del entorno hidrográfico y territorial.

#### IIC-DIMENSIÓN JURÍDICO-NORMATIVA Y TERRITORIAL: ALGUNAS PUNTUALIZACIONES EN LA NORMATIVIDAD DEL AGUA. CRITERIO GEOPOLITICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

En lo que respecta específicamente a la normatividad de las aguas en la Argentina, la Ley 25.688 –aprobada y sancionada en 2002- fijó los denominados presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, definiendo a la *cuenca hídrica* como la unidad de gestión indivisible del recurso.<sup>8</sup>

Asimismo, se determinó la creación de los llamados *comités de cuenca* para aquellas que son de carácter interjurisdiccional- es decir, compartidas por dos o más provincias-, cuya misión sería la de asesorar “a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas.”<sup>9</sup> Ligado a ello, se estableció que la competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica puede emplear categorías mayores o menores de la cuenca, agrupándola o subdividiéndola en unidades ambientalmente coherentes a fin de lograr una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.<sup>10</sup>

Por otra parte, si bien la normatividad permite definir conceptos e

instrumentos en lo que respecta a la gestión de las aguas, se estima necesario ir más allá de la formalidad de la norma e intentar comprender algunas dinámicas que están profundamente vinculadas con el conjunto de aspectos que están implicados en los procesos de administración de aguas.

En tal sentido, se retoma la problemática de la existencia de una conciencia biológico-social internalizada sobre la necesidad de la preservación, control y uso racional de los recursos de agua y se vuelve a la consideración de la comunidad política como un lugar concreto, situado<sup>11</sup>, en cuyo contexto se registran una multiplicidad de miradas y enfoques que- ya sea desde lo teórico, lo empírico, lo instrumental o técnico, lo social, económico o cultural- producen respuestas o generan alternativas que necesitan ser abordadas sistémicamente.

En ese contexto, la consolidación de una conciencia social y culturalmente extendida sobre el carácter propiamente biopolítico del recurso agua, tiene aristas que pueden ser leídas, simultáneamente, en clave de creación de una *cultura geopolítica*<sup>12</sup> entendida como un insumo estratégico indispensable a la hora de comprender las propias interacciones sistémicas operadas entre las distintas dimensiones aludidas en la descripción y explicación del agua como bien natural indispensable para la reproducción de la vida.

Ahora, ¿cómo y con qué se vincula esta conciencia en el contexto de la comprensión del recurso agua como componente estratégico para la vida en comunidad?

Una de las imprescindibles conexiones que se pueden plantear desde el punto de vista teórico, es la dimensión *territorial-hidrológica*<sup>13</sup> que supone la reflexión conciente y permanente sobre los usos posibles del agua en términos económico-sociales, político-institucionales y socio-ambientales. Asimismo, esa reflexión- cruzada por el fenómeno de la normatividad- implicaría dar cuenta de realidades regionales y locales muy diversas a la hora de pensar criterios adecuados de manejo, control y preservación del recurso como bien natural que permita la reproducción humana y ecológica en un entrono ambientalmente sostenible.

En efecto, la existencia de una conciencia geopolítica y normativa plenamente desarrollada en el marco de una comunidad política tiene

implicancias reales y concretas sobre la apropiación simbólica y material del agua en un contexto de equilibrio permanente con el espacio territorial circundante, lo cual supone la gestión, preservación y control integrados del recurso en función de las mismas características del *ordenamiento territorial*<sup>14</sup> existente en las diversas regiones geográficas en las que la simbiosis socio-ambiental entre el bien y el espacio próximo constituye, en sí misma, un eje articulador de pensamiento de características intrínsecamente geopolíticas.

Asimismo, la conciencia geopolítica en torno al agua como recurso vital y estratégico tiene una concreta manifestación en el orden de la apropiación patrimonial del territorio por parte de la comunidad que está asentada en él. Esto significa que, la dimensión territorial-hidrológica se materializa y se despliega concretamente en la existencia de una cultura geopolítica que piense al espacio tierra y agua como un *patrimonio común*<sup>15</sup>, que debe ser racionalmente explotado en función del desarrollo integral de la comunidad en cuyo seno están presentes los recursos concernidos.

Por otra parte, si se piensa en una normatividad que recoja en su seno las perspectivas y desafíos diversos que las comunidades deben afrontar en la apropiación racional del recurso en un contexto territorial concreto, las aristas que surgen en la identificación conceptual de la norma y en los procesos de implementación de sanciones remiten, necesariamente, a un escenario fragmentado, en el que la universalidad de la norma, la voluntad política para la implementación de sanciones concretas ante la generación de impactos y daños ambientales y humanos y los alcances de la aplicación efectiva se encuentran severamente restringidos, situación que es más que evidente en la República Argentina.

Ello es aún más grave, si se piensa en la gestión de recursos hídricos compartidos, sean éstos nacionales o internacionales ( se reflexiona, en este caso, sobre la histórica disputa entre Brasil y Argentina por el manejo de ríos internacionales de curso sucesivo y los proyectos hidroeléctricos que ambos países pensaron en términos de un aprovechamiento posible del recurso).<sup>16</sup> En esa perspectiva, la dimensión normativa se cruzaba, permanentemente, con lecturas de carácter geopolítico que re-



mitían a hipótesis de conflicto concretas, lo cual limitaba enormemente la factibilidad política de la construcción de un consenso institucional en la administración de un recurso compartido.

## II D- BREVE CONCLUSION

Indudablemente, en la problemática de la gestión de los recursos hídricos, existen un conjunto de aspectos que cruzan desde percepciones diversas hasta modelos o esquemas de diseño de políticas institucionales, normativas y ambientales que son la expresión de intereses y prioridades que, en muchas ocasiones, son difíciles de unificar.

Sin embargo, y en función de pensar en un esquema que asegure determinados parámetros de eficiencia en la administración del agua, con criterios de sostenibilidad ambiental en lo que respecta a la preservación de la calidad del recurso y de medidas adecuadas de prevención que permitan controlar el avance de fenómenos de degradación que puedan incidir en su calidad y cantidad, es imprescindible poner en marcha un modelo de gestión que introduzca parámetros de racionalidad en aspectos clave del manejo del agua, como son los usos, su disponibilidad y distribución y su vínculo con criterios de ordenamiento territorial e hídrico que hacen, fundamentalmente, a la identificación de prioridades locales y regionales en la gestión del agua.

En tal sentido, en la próxima sección se abordan más concretamente algunos puntos vinculados a la problemática del agua en la República Argentina que permitirán comprender más acabadamente las dificultades que devienen de los procesos de gestión del recurso.

## III- AGUA Y SOSTENIBILIDAD. EL CASO DE LA ARGENTINA

### III A USOS DEL AGUA. EL PROBLEMA DE LA DISPONIBILIDAD Y LA DISTRIBUCION DEL AGUA

Breve caracterización de la situación de los recursos hídricos en la Argentina.

El enfoque integral y sistémico que guía la descripción de la situa-

ción del recurso agua en el orden mundial y en Latinoamérica, permite observar –en la República Argentina– la existencia de un mapa de los bienes hídricos que, a la vez que da cuenta de la superabundancia de agua en determinadas regiones del país, muestra, por otro lado, situaciones complejas y preocupantes marcadas por la persistencia de fenómenos de sequías, desertificación y deficiente uso del recurso, lo cual determina la conformación de un escenario con amplias zonas caracterizadas por fenómenos ya estructurales de estrés hídrico<sup>17</sup> y de insuficiencia de niveles adecuados de agua en función de las necesidades de desarrollo de las comunidades involucradas.

Si se considera la situación hídrica de la Argentina desde una mirada geopolítica que focalice la visión integral de la problemática del recurso, estas diferencias a las que se aluden en lo que respecta al estado físico-químico del agua en el conjunto del territorio nacional se manifiestan claramente en uno de los aspectos de la cuestión del agua que tiene una enorme relevancia social, económica, político-institucional y hasta cultural. En efecto, la accesibilidad al bien por parte de la población no es homogéneo en toda la geografía del país. De hecho, al medir el acceso al agua, “ Argentina en el 2000 tenía 21.981 metros cúbicos por año y por persona, y en 2005, 20.940.”<sup>18</sup> Esta baja en un indicador tan sensible se registra en un contexto geográfico como el sudamericano que es el que tiene la mayor concentración de riqueza hídrica del mundo medida en función de la distribución poblacional –aproximadamente, el 26% de los recursos con el 6% de la población mundial.<sup>19</sup>

No obstante ello, “... Argentina es en Sudamérica el país que menos agua *per capita* tiene.”<sup>20</sup> Por ende, el país es el más pobre en términos de acceso al agua en una región que tiene las mayores reservas de recursos hídricos. El experto Carlos Fernández Jáuregui señala que hay fenómenos combinados vinculados al crecimiento de la población, al uso insostenible e irresponsable del bien, al incremento de usos relacionados con el riego para actividades agrícolas y a pérdidas en el transporte del recurso ya potabilizado, entre otras razones que pueden señalarse para comprender la situación hídrica de la república Argentina.<sup>21</sup>

Por otra parte, los aspectos relevantes vinculados con la calidad y

cantidad del recurso en la Argentina, tienen, por lo menos, cuatro niveles de descripción y comprensión del problema. Por un lado, la **disponibilidad del recurso**, que, lejos de ser uniforme en toda la geografía del país, combina regiones con dificultades importantes para el acceso de las comunidades al bien –situación que, generalmente, se ve agravada por la existencia de otros factores de riesgo asociados- y otras en donde la abundancia del recurso marca la existencia de muy buenos niveles de acceso al recurso. A su vez, otro de los aspectos que está profundamente vinculado al anterior, es la **distribución del bien**, que está en directa relación con la problemática de la disponibilidad y acceso que, en tal sentido, asumen una caracterización sistémica que puede observarse y analizarse tanto en la regiones marcadas por la abundancia del bien como aquellas severamente afectadas por el estrés hídrico.

Por otro lado, hay un tercer factor que, en el caso de la Argentina, tiene rasgos relevantes y que debe ser relevado a la hora de realizar un diagnóstico completo. Este elemento tiene que ver con el **uso y las modalidades de empleo** del recurso que, además de estar vinculado con los niveles o dimensiones de análisis previamente señaladas, tiene directa vinculación con las problemáticas del manejo y administración de los recursos y con la sustentabilidad del mismo en términos de la preservación de su calidad y cantidad, es decir, el carácter de renovable que el bien pueda tener, en virtud de todos estos aspectos vinculados.

Finalmente, un cuarto elemento decisivo en este esquema sistémico es la **degradación medioambiental y la contaminación del recurso**, lo cual se vincula, también, con las modalidades de empleo y uso del bien y con la mayor o menor eficiencia en los parámetros o criterios de gestión y administración de los bienes hídricos.

Estas dimensiones analíticas y comprensivas permiten dar cuenta, en la Argentina, de la existencia de un mosaico de dificultades y condicionamientos que abarcan toda la problemática del recurso agua como tal. En tal sentido, tanto los bienes hídricos superficiales –sean éstos compartidos o no- como los reservorios de agua subterránea<sup>22</sup> –que tienen una incidencia importante en la Argentina en términos de acceso y disponibilidad de agua dulce- necesitan ser abordados desde estos múltiples planos que permiten orientar una mirada más integral del bien y,

por ello mismo, más compleja desde el punto de vista de la aplicación de criterios de comprensión del problema, que son los que tratan de dar cuenta de la relevancia estratégica de un recurso crítico cuyo control y preservación es cada vez más acuciante para la supervivencia y la consolidación de un desarrollo sostenido en la República Argentina.

La relevancia de las aristas múltiples que la cuestión del agua tiene en la República Argentina implica, entonces, la elaboración de un cuadro de diagnóstico que haga visibles las complejidades asociadas de la disponibilidad, modalidades de uso y empleo del recurso, gestión y administración del mismo, preservación, control y prevención de la contaminación y degradación de las propiedades físico-químicas del bien, todo lo cual permite, a su vez, elaborar un marco descriptivo-explicativo integral, flexible y dinámico que incorpore a las problemáticas inherentes al agua como proceso físico-químico natural, las constelaciones de dimensiones aludidas en la primera parte precedentemente desarrollada.

Teniendo en cuenta estas dimensiones, uno de los aspectos que se considera relevante identificar en el diagnóstico del agua en la Argentina, está vinculado con las condiciones jurídico-normativas que tutelan y codifican aspectos interrelacionados de la problemática del agua, desde los criterios de uso racional y eficiente en un contexto de sostenibilidad, hasta las características de la gestión y administración de los cursos de agua superficiales y subterráneos, terminando por las cuestiones atinentes a la contaminación y degradación del recurso, la forma de prevenirla y la posibilidad de la aplicación efectiva de sanciones una vez producidos y probados los daños causados no sólo al recurso sino al conjunto del entorno medioambiental.<sup>23</sup>

### III B- LA GESTION DEL AGUA EN LA ARGENTINA: LO LEGAL, LO POLITICO-INSTITUCIONAL Y EL CRITERIO GEOPOLITICO. RECURSOS HIDRICOS COMPARTIDOS.

La legislación que norma la denominada gestión medioambientalmente sostenible del recurso agua en todas sus formas y manifestaciones es la Ley 25.688<sup>24</sup>, que, como ya se vio precedentemente, introduce presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas,

su aprovechamiento y uso racional, enumerando, asimismo, los criterios de utilización de las aguas.

Según la legislación, se entiende por utilización de las aguas:

- a) La toma y desviación de aguas superficiales;
- b) El estancamiento, modificación en el flujo o la profundización de las aguas superficiales;
- c) La toma de sustancias sólidas o en disolución de aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento;
- d) La colocación, introducción o vertido de sustancias en aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento;
- e) La colocación e introducción de sustancias en aguas costeras, siempre que tales sustancias sean colocadas o introducidas desde tierra firme, o hayan sido transportadas a aguas costeras para ser depositadas en ellas, o instalaciones que en las aguas costeras hayan sido erigidas o amarradas en forma permanente;
- f) La colocación e introducción de sustancias en aguas subterráneas;
- g) La toma de aguas subterráneas, su elevación y conducción sobre tierra, así como su desviación;
- h) El estancamiento, la profundización y la desviación de aguas subterráneas, mediante instalaciones destinadas a tales acciones o que se presten para ellas;
- i) Las acciones aptas para provocar permanentemente o en una medida significativa, alteraciones de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua;
- j) Modificar artificialmente la fase atmosférica del ciclo hidrológico.”<sup>25</sup>

A su vez, en el artículo 7º, se establece que la autoridad nacional de aplicación deberá:

- a) Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos;

- b) Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos;
  - c) Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas;
  - d) Elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso de la Nación.
- Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas.”<sup>26</sup>

Asimismo, en el artículo 6º se establece que:

“En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.”<sup>27</sup>

En tal sentido, el conjunto de las dimensiones aludidas están abordadas en los marcos legales-normativos establecidos, aunque el avance de los fenómenos que inciden directa o indirectamente en la degradación del agua y en la afectación de su carácter de renovable como bien natural constituye un proceso complejo y variado que, en virtud de la situación general del recurso en la Argentina, está lejos de haberse detenido en términos de las consecuencias nocivas que está causando.

En efecto, la existencia de marcos jurídico-normativos –construidos como realidad político-institucional vigente en términos de derecho- es una de las dimensiones que es necesario abordar desde una caracterización sistémica del fenómeno del agua como recurso natural y como bien social-comunitario a preservar, pero la realidad estadística y los procesos políticos, sociales, económicos y ambientales que describen la situación y el diagnóstico del recurso en la Argentina constituyen aristas de la problemática que condicionan la auténtica vigencia –en términos de potencial preventivo, coactivo, disuasivo y/o sancionatorio- de los marcos legales que están establecidos e internalizados en los ámbi-

tos jurídicos vinculados tanto al derecho ambiental como a las normas referidas a los recursos naturales.<sup>28</sup>

Pro otra parte, la necesidad de construir un enfoque descriptivo-explicativo más amplio de la cuestión del agua en la Argentina, está fuertemente vinculada con el carácter geoestratégico que las distintas dimensiones del recurso tienen en el marco de una comprensión de orden geopolítico que integre esas mismas aristas del problema. En tal sentido, tanto los cursos de agua superficiales como los reservorios de agua subterránea son, esencialmente, recursos críticos que, para comprenderlos integralmente, pueden ser descritos y analizados desde una mirada comprensiva del recurso, que impone la planificación de un escenario de *manejo integrado de cuencas hídricas*, situación que está lejos de ser parte del diagnóstico compartido a nivel nacional sobre las problemáticas atinentes al manejo del agua.

Por ende, el enfoque integral y la caracterización del recurso agua como un proceso complejo que necesita, para ser convenientemente explicitado, una estructuración descriptiva y explicativa que manifieste su auténtico sentido multidimensional, constituye, en sí mismo, la realización de una cosmovisión geopolítica que asume la complejidad multifactorial del proceso, pero que, desde un diagnóstico claro, intenta construir un sendero de escenarios posibles en lo que respecta a la gestión, control y preservación del recurso para las generaciones futuras.

En tal sentido, diversos órganos decisorios de la República Argentina – que abarcan la Secretaría de Medio Ambiente, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, la Cancillería argentina y hasta el mismo instrumento militar en el ámbito del Ministerio de Defensa, si se piensa en sus funciones secundarias vinculadas a la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales- tienen un rol central en la estructuración de un escenario prospectivo que problematice el recurso como un auténtico bien estratégico cuyo carácter renovable deber ser preservado, evitando las modalidades de uso insostenibles y los procesos de degradación y contaminación asociados a esos mismos parámetros de utilización de los recursos hídricos.

Asimismo, la situación geoestratégica de la República Argentina como parte del sistema territorial-hidrográfico de la cuenca del Plata cons-

tituye un dato en sí mismo estructural<sup>29</sup> que condiciona no sólo las posibilidades reales de acción del país en materia de control y preservación de los recursos hídricos en un contexto de recursos compartidos, sino que, además, impone la necesidad de acuerdos mínimos que vuelvan a focalizar al sistema de la cuenca del Plata como un escenario de acción político-institucional permanente. Esta situación forma parte, también, del diagnóstico más amplio que es necesario considerar en la problemática de los recursos hídricos del país, tanto los superficiales como los subterráneos.

En esa resignificación temporal-espacial, condicionada por la cuenca del Plata como área vital de planificación concertada de los recursos hídricos, se sitúa el diagnóstico complejo y multidimensional que se ha abordado en relación a la cuestión del agua. En tal sentido, las problemáticas vinculadas con la administración político-institucional de los recursos hídricos y la existencia de parámetros concretos y específicos de planificación adecuada, racional, eficiente y sostenible de los mismos es un aspecto decisivo en la misma descripción del estado de situación de los bienes hídricos en el país. En este caso, las deficiencias en el control, manejo y preservación de los recursos compartidos –tanto los nacionales como los internacionales– se ha constituido en una tendencia histórica observable y verificable<sup>30</sup> en el análisis descriptivo de la historia reciente de la Argentina y de los países de la región de la cuenca del Plata.

Por ello, la diagnosis sobre el agua y los fenómenos complejos relacionados a su control, manejo y preservación está, por un lado, condicionada por las descripciones de tiempo presente del acontecimiento pero, por otra parte, está determinada, también, por los sucesos registrados en el tiempo histórico reciente y contemporáneo<sup>31</sup> que, tal como se ha visto, debe ser descrito y comprendido a fin de hacer más inteligibles, claros y precisos los factores y los procesos vinculados con la administración de los recursos compartidos en la República Argentina y, por extensión, en la cuenca del Plata.

### III C- BREVE CONCLUSION

En síntesis, el diagnóstico sobre la situación de los recursos hídricos en la República Argentina -en cuya elaboración intervienen la multi-



plicidad de aspectos o dimensiones directa o indirectamente vinculadas con los bienes en sí- constituye la piedra basal desde la cual es posible pensar no sólo en un esquema viable para la administración de los bienes hídricos, sino, además, en una comprensión histórica y geográficamente situada en lo que respecta al control, preservación y manejo de los cursos de agua tanto superficiales como subterráneos.

En efecto, el futuro hídrico de la Argentina no puede pensarse independientemente de las condiciones, circunstancias y limitaciones en cuyo seno el conjunto de la región planifica un accionar político-institucional racional, eficiente y sostenible de los recursos. Es más, las serias deficiencias estructurales vinculadas a los usos insostenibles del agua, a su desigual disponibilidad y distribución y a la potencialidad que los fenómenos de contaminación adquieren en términos de su impacto profundamente negativo sobre las comunidades afectadas, constituyen *vulnerabilidades estructurales* comunes a los procesos de gestión del agua en la región.

#### BIBLIOGRAFIA UTILIZADA Y CONSULTADA.

- BANCO MUNDIAL: Informe sobre el Desarrollo Mundial. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Washington DC: Banco Mundial, 2003.
- BARLOW, Maude y CLARKE, Tony: "La privatización de los sistemas de agua en Latinoamérica. La furia del oro azul", en [HTTP://WWW.BOLPRESS.COM/TEMAS.PHP?COD=2006011616](http://www.bolpress.com/temas.php?cod=2006011616)
- CASTELLANO, Andrea: "Una discusión sobre la explotación económica de los recursos naturales no renovables", en Revista Estudios Económicos, N° 29/30, enero-diciembre 1997.
- FRIEDRICH, Karl: El hombre y el gobierno, Ed. Tecnos, Madrid, 1968.
- GALLOPIN, Gilberto: Sostenibilidad y desarrollo Sostenible: un enfoque sistémico: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Documento Serio N° 64, medio ambiente y desarrollo, Proyecto NET/00/063 "Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe", CEPAL/Gobierno de los Países Bajos. Santiago de

- Chile, mayo de 2003.  
[www.cepal.org/cl/lcl1864pDESARROLLOSOSTENIBLE.pdf](http://www.cepal.org/cl/lcl1864pDESARROLLOSOSTENIBLE.pdf)
- KAIMOVITZ, David: La investigación sobre manejo de recursos naturales renovables para fines productivos en América Latina. Washington DC.: BID, 2002.
  - KLARE, Michael: Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global. Barcelona, España: Urano Tendencias, 2003.
  - KLIKSBERG, Bernardo: "La falta de agua es una condena". Sección Tribuna, Clarín, miércoles 7 de febrero de 2007. Ver: <http://www.clarin.com/diario/2007/02/07/opinion/o-02101.htm>
  - KOOSSELCK, Reinhart y GADAMER, Georg: Historia y Hermenéutica, Paidós, Bs. As., 2005.
  - LAHOUD, Gustavo: Soberanía Energética e Integración regional sudamericana. (2005), Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, Buenos Aires. Disponible en:  
[www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/energia/energia.htm](http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/energia/energia.htm)
  - LANÚS, Juan: De Chapultepec al Beagle. Buenos Aires. Emecé, 1984
  - LASZLO, Ervin: La gran bifurcación. Crisis y oportunidad: anticipación del nuevo paradigma que está tomado forma. Barcelona, España: Gedisa, 1993.
  - LATORRACA, Martín y MARTINEZ, Maximiliano: "La sed de apropiarse del agua. Sistema Acuífero Guaraní", en Le Monde diplomatique Edición Cono Sur. Buenos Aires, agosto 2005.
  - LUZZANI, Telma: "El gran desafío del siglo es calmar la sed. La guerra del agua", en Sección Zona, Clarín,. Buenos Aires, domingo 3 de agosto, 2003.
  - NACIONES UNIDAS: Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002: Naciones Unidas. Nueva York, 2002.
  - NACIONES UNIDAS: Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: Agua para todos, agua para la vida: Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, UNESCO. Nueva Cork, 2003.  
[www.unwsc.org/water/wwap/wwdr/index\\_es.shtml](http://www.unwsc.org/water/wwap/wwdr/index_es.shtml)

- PECCEI, Aurelio, IKEDA, Daisaku: Antes de que sea demasiado tarde. Madrid, España: Taurus, 1985.
- PIGRETTI, Eduardo A.: Derecho Ambiental Profundizado. Buenos Aires: La Ley, 2004.
- PIGRETTI, Eduardo A. y LEPRE, Atilio: Código del ambiente humano y de los recursos naturales renovables: el estado y la Comunidad en defensa de la naturaleza y la calidad de vida, Misiones, La Ley, 2002.
- POMERANIEC, Hinde: "El agua debe ser siempre propiedad del Estado", Sección El Mundo, Clarín, lunes 13 de marzo de 2006.
- PORTO, Alberto y otros: Disparidades regionales y federalismo fiscal. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2004. Anexo II. Los recursos no renovables en un sistema federal.
- REGIMEN DE GESTION AMBIENTAL DE AGUAS. Ley N° 25.688. Material facilitado por el Embajador Dr. Raúl Estrada Oyuela.
- ROVERE, María Brunilda: "El agua como valor ambiental, social y económico: Gestión, planificación y protección de los recursos hídricos de conformidad al concepto de desarrollo sustentable", Capítulo 5. En Walsh, Juan Rodrigo, Di Paola, María Eugenia y otros: Ambiente, Derecho y Sustentabilidad. Buenos Aires: La Ley, 2000.
- RYAN, Daniel: "MERCOSUR y Ambiente", Capítulo 8. En Walsh, Juan Rodrigo, Di Paola, María Eugenia y otros: Ambiente, Derecho y Sustentabilidad. Buenos Aires: La Ley, 2000.
- SCHEJTMAN, Lorena y Tchintian, Carolina: " Mercosur sustentable. El caso del sistema Acuífero Guaraní", en Bloch, Roberto (coordinador): La cuestión del agua dulce en el mundo. (2005), EDIBOOK, Bs. As.
- WEBER, Max: Economía y Sociedad, FCE, México, 1999

## NOTAS

1 Ver Gallopin, Gilberto, op. Cit. [www.cepal.org/cl/lcl1864pDESARROLLOSOSTENIBLE.pdf](http://www.cepal.org/cl/lcl1864pDESARROLLOSOSTENIBLE.pdf)

2 Rovere, María Brunilda: " El agua como valor ambiental, social y económico: gestión, planificación y protección de los recursos hídricos de conformidad al concepto de desarrollo sustentable", Capítulo 5, en Walsh, Juan, Di Paola, María y otros: *Ambiente*,

*Derecho y Sustentabilidad*, Buenos Aires, La Ley, 2000, p. 226.

3 Ver Gallopin, Gilberto, op. Cit. [www.cepal.org.cl/lcl1864pDESARROLLOSOSTENIBLE.pdf](http://www.cepal.org.cl/lcl1864pDESARROLLOSOSTENIBLE.pdf)

4 Rovere, María Brunilda, op. Cit. p. 226.

5 Ver Gallopin, Gilberto, op. Cit. [www.cepal.org.cl/lcl1864pDESARROLLOSOSTENIBLE.pdf](http://www.cepal.org.cl/lcl1864pDESARROLLOSOSTENIBLE.pdf)

6 Se toma el concepto de Negro y Hardt en lo que hace a la visión foucaultiana de biopoder como la producción misma de la vida política, lo cual supone, estructuralmente, un mecanismo de control integral sobre la misma en términos de poder concreto. Pero, aquí se explicita el sentido y la connotación del concepto, que está ligado básicamente a la misma capacidad de reproducción de la vida en comunidad.

7 Aquí es pertinente hacer una referencia al derecho ambiental como marco normativo regulador y preventivo de posibles fenómenos de degradación y contaminación ambiental. La figura de daño ecológico puede ser interpretada, entonces, desde diversos puntos de vista que confluyen en una cosmovisión integral sobre la problemática del agua. En el trasfondo de todo este proceso, está la condición del agua como bien renovable que, como se vio, debe estar sujeta a un análisis sistémico y global de los balances existentes en el orden de la cuestión del agua. Ver Pigretti, Eduardo A. y Lepre, Atilio: *Código del ambiente humano y de los recursos naturales renovables: el estado y la Comunidad en defensa de la naturaleza y la calidad de vida*, Misiones, La Ley, 2002.

8 Ver la mencionada legislación que establece el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. Material facilitado por el Embajador Dr. Raúl Estada Oyuela. La citada ley define a la cuenca hídrica superficial como *la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas*.

9 Idem 8.

10 Idem 8.

11 El carácter de situado está vinculado con la necesidad de conocer en un contexto temporal y espacial claramente delimitados que, de por sí, es históricamente concreto y relevante en función de lo que implica en términos de utilidad social del conocimiento así generado. La cuestión del agua y la necesidad de un abordaje sistémico, son realidades situadas y concretas, que, en tal sentido, necesitan ser problematizadas teóricamente a fin de ser formuladas en políticas públicas concretas. Ver Panebianco, Angelo : "Comparación y explicación" en SARTORI, G. Y MORLINO, L.: *La comparación en las Ciencias Sociales*, Ed. Alianza, Madrid, 1999.

12 Es, propiamente, una visión integral de la geopolítica, que es adecuada a la misma consideración amplia con la que se aborda el recurso agua. En tal sentido, la propia caracterización de la Defensa nacional como una gran política pública que reconoce insumos variados en su formulación teórica y en su implementación empírica, tiene como uno de los componentes dinámicos fundamentales- una cosmovisión geopolítica estructural sobre los recursos naturales- entre ellos, el agua- vinculados al territorio y

---

## 67 - LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN DEL AGUA - 67

---

a la existencia de mejores condiciones para el desarrollo integral de la comunidad.

13 Este aspecto de la realidad sistémica del bien natural agua, implica el pensamiento dinámico de las propias potencialidades productivas, sociales, económicas y culturales del país o la comunidad aludidos, en función del uso ordenado, eficiente y sustentable del recurso con la finalidad de consolidar un desarrollo integral, armónico y estructurado hidrológica y territorialmente.

14 Es decir, la plena conciencia de la existencia de un territorio que orgánica y naturalmente está inextricablemente ligado a los recursos naturales que forman parte de su entorno dinámico y que necesitan ser gestionados eficientemente en función de propender a un desarrollo económico-social que sea sostenible productiva y ambientalmente. En la realización de tales fines están implicados un sinnúmero de factores que refieren, en última instancia, a la mejor y más eficiente manera de organizar el territorio en función de los recursos existentes con la finalidad de un desarrollo integrado, tanto comunal, provincial como nacional.

15 El concepto mismo de patrimonio común está indisolublemente ligado a la apropiación ordenada del espacio territorial e hidrológico con fines tanto productivos como sociales, económicos y culturales. Allí se realizan realmente la cultura y la conciencia geopolíticas en una comunidad. Asimismo, la visión de patrimonio común es decisiva en función de la adecuada protección de la calidad de los bienes hídricos para las generaciones futuras, lo cual impone criterios de regulación y control del bien en términos de su utilidad pública y social, reforzando, con ello, el vínculo de las comunidades que interactúan con el recurso desde una visión multidimensional que es –simultáneamente– social, biológica, ambiental, económica y cultural. La importancia de este debate ha sido recogida por las Naciones Unidas en los instrumentos relativos a los recursos naturales en los últimos años.

16 Ver Lanús, Archibaldo : *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires. Emecé, 1984

17 Las zonas caracterizadas por la persistencia de fenómenos de estrés hídrico tienen insuficiencias que se observan en una multiplicidad de situaciones asociadas: disponibilidad decreciente de agua, afectación a los procesos naturales del ciclo hidrológico, desertificación, erosión de suelos, daño evidente a las actividades agrícolas-ganaderas que se ven seriamente afectadas por las dificultades en el acceso al recurso. Asimismo, la problemática del manejo adecuado de los cursos de agua es, en sí mismo, otro aspecto relevante de las situaciones descritas, lo cual remite a una dimensión de carácter político-institucional en lo que respecta a los procesos asociados al manejo integral de recursos hídricos. Ver

18 Pomeraniec, Hinde: “El agua debe ser siempre propiedad del Estado”, Sección El Mundo, Clarín, lunes 13 de marzo de 2006, p. 25.

19 Ver Pomeraniec, Hinde, op. Cit.

20 Pomeraniec, Hinde, op. Cit. p. 25.

21 Ver Pomeraniec, Hinde, op. Cit. En ocasión del IV Foro Mundial del Agua, realizado en México en marzo de 2006, el experto argentino en temas hídricos, Carlos Fernández

Jáuregui, expuso la situación hídrica de la Argentina en lo que respecta al acceso de la población al agua en el contexto sudamericano.

22 El caso del acuífero puelche, que surte de agua dulce a buena parte de las poblaciones en la provincia de Buenos Aires, es hoy el reservorio de agua más importante en la Argentina y, asimismo, el más intensamente usufructuado en función de la provisión de agua potable de calidad.

23 Ver Pigretti, Eduardo A., *Derecho ambiental profundizado*, La Ley, Bs. As., 2004. Asimismo, ver [www.infoleg.mecon.gov.ar](http://www.infoleg.mecon.gov.ar)

24 [www.infoleg.mecon.gov.ar](http://www.infoleg.mecon.gov.ar)

25 Idem 8.

26 Idem 8.

27 Idem 8.

28 Ver Pigretti, Eduardo A., op. Cit.

29 Se refiere nuevamente el análisis teórico construido en torno al denominado margen de maniobra, concepto ya trabajado anteriormente. En tal sentido, uno de los componentes centrales de tal esquema, es la existencia de condicionantes estructurales que los países tienen que afrontar como verdaderos a priori que limitan o amplían los grados de libertad de acción de los países según sean utilizados en un marco de diseño general de estrategia política. En tal sentido, la cuenca es una realidad hidrográfica que existe como auténtico condicionante estructural tanto geoestratégico como geopolítico para los países involucrados. En efecto, se trata de recursos compartidos y, en tanto tales, sujetos a consensos institucionales explícitos que regulen su manejo.

30 Ver Lanús, Archibaldo, op. Cit.

31 Esto está fuertemente vinculado a una concepción metodológica –tributaria de la historia y de la hermenéutica como disciplinas distintas pero complementarias– que describe y explica todo fenómeno social, político, económico o cultural como el producto, por un lado, de un acontecimiento o hecho relevante en el despliegue presente de la coyuntura político-social, pero, por otro lado, como la consecuencia de un devenir histórico que le sirve de contexto comprensivo en términos de decisiones objetivamente verificables y de intenciones políticas subjetivas comprendidas en el contexto del tiempo histórico del que se trate. Ver Weber, Max: *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1999. y Koselleck, Reinhart y Gadamer, Georg, Paidós, Bs. As., 2005.