

# Reforma neoliberal del Estado y políticas hidráulicas en México y Argentina (1990-2006)

Maestría en Estudios Latinoamericanos  
UNAM

Presenta: María Griselda Gunther  
Asesor: Dr. José Gasca Zamora

Ciudad de México, Julio de 2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

---

*Me gustaría agradecerle y dedicarle este trabajo a toda la gente que ha hecho posible de manera directa e indirectamente que lo realice. Antes que a nadie quiero agradecerle a María Eugenia por su apoyo e incondicionalidad. También a mi familia y, en especial, a mi prima adorada, Nadia. A todos mis amigos, aquí y en el mundo, por su respaldo y aliento: Natacha, Tavín, Facu, el Gordo, Nadin, Caro, Kary, Violeta, Miguel, Karlita, Gina, Francy, Noni, Alincita, Erik, Rox, Chucho... y seguramente me estaré olvidando de alguien importante. Quiero agradecerles a Juan Carlos, a Pato y a Faba por su asistencia "técnica" y paciencia. Y también a mis amigas y compañeras de trabajo, Angy y Vero.*

*Quiero agradecerle especialmente a mi asesor, José Gasca, por su guía, paciencia y respaldo constantes. También a mis lectores Josefina Morales, Gian Carlo Delgado, Boris Marañón y Juan Arancibia, por sus comentarios y su atención.*

*Les agradezco igualmente a todos los que colaboraron durante mi estancia de investigación, especialmente a Alberto Morán y a Víctor Pochat.*

---

# ÍNDICE

---

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: AGUA Y MINIMIZACIÓN DEL ESTADO	12
Reforma neoliberal del Estado en América Latina	12
Descentralización en el sector hidráulico	28
El agua en el proceso latinoamericano de Reforma del Estado	38
<i>Concepción social del agua y su valor en sí</i>	38
<i>Agua como mercancía</i>	43
<i>Instituciones, gestión y ética ambiental</i>	46
El agua en América Latina: recursos, políticas e instituciones	49
<i>Recursos y geografía</i>	50
<i>Políticas y modelos de de gestión en América Latina</i>	51
<i>Instituciones: Legislaciones y organizaciones</i>	61
CAPÍTULO II: RECURSOS Y POLÍTICAS HIDRÁULICAS MÉXICO	65
Contexto de la reforma en el sector agua en México:	
Las políticas neoliberales	65
Recursos y políticas hidráulicas en México	70
Políticas hidráulicas en México:	
Entre la descentralización y la gestión integral	72
<i>Instituciones</i>	72
<i>Políticas públicas en materia de agua: Planes y programas</i>	82
<i>Financiamiento</i>	90
<i>Marco normativo</i>	98
CAPÍTULO III: RECURSOS Y POLÍTICAS HIDRÁULICAS EN ARGENTINA	105
Inserción del neoliberalismo en Argentina:	

De la dictadura a la “democracia” neoliberal	105
Recursos hídricos en Argentina	108
Argentina: fragmentación institucional y gestión integral	110
<i>Instituciones</i>	111
<i>Políticas públicas argentinas del agua, plasmadas en planes, programas y proyectos</i>	122
<i>Financiamiento</i>	131
<i>Marco normativo</i>	136
IV CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFÍA	151
ANEXO I: México	173
ANEXO II: Argentina	183
ANEXO III: Entrevistas	187
ANEXO IV: Evolución de la cobertura de agua potable y saneamiento	188
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	

# INTRODUCCIÓN

---

El tema central de la presente investigación de maestría son las políticas hidráulicas en el contexto de la reforma neoliberal del Estado, para dos casos de América Latina, Argentina y México, referida al período 1990-2006. Interesa destacar de qué manera se reconfiguraron las políticas hidráulicas nacionales de ambos países bajo las reformas que sufre el Estado, expresadas en sendos procesos de ajuste estructural, privatización, desregulación y liberalización. Este redimensionamiento del Estado ha generado una serie de cambios en las políticas públicas del agua potable, en particular, y en la participación de diferentes actores.

A modo de hipótesis y respuesta a la pregunta central del trabajo, se considera que las políticas nacionales de Argentina y México se han orientado a satisfacer las necesidades del proceso de reducción de funciones del Estado, quitando a éste de una responsabilidad histórica, en pro de una mayor participación de la iniciativa privada y en detrimento de la noción de acceso al agua como derecho humano, de manera tal que se favorece el proceso de acumulación de capital. La reducción de funciones del Estado, como parte de la reforma neoliberal, implicó un reacomodo en las relaciones de poder entre Estado y sociedad, en función del reacomodo del mercado internacional y la necesidad del sistema capitalista en sí.

Existen diversos estudios en torno al tema del agua potable y, en específico, en torno a la gestión del recurso, sin embargo, es necesario aportar nuevos elementos de análisis, ya que la gestión del recurso es central para las sociedades, y en especial para América Latina, una región con grandes riquezas naturales. En este caso se trató de establecer parámetros comparativos entre las políticas hidráulicas de dos países que, teniendo en común el proceso de reforma neoliberal del Estado (RNE), han reconfigurado los ámbitos de participación pública, privada y social respecto a los usos y usufructos de

este recurso. A partir de la RNE se generaliza una nueva percepción sobre el agua que enfatiza la concepción de agua como mercancía.

Tanto en México como en Argentina se han establecido las condiciones para la participación del sector privado en los servicios de agua potable, alcantarillado y en la potabilización de aguas residuales. En los dos países, también, se ha introducido a la IP en el sector hidráulico, con resultados cuestionables en diferentes niveles. En el caso de Argentina, en particular en la provincia de Buenos Aires, la introducción de la iniciativa privada fue rápida y clara, y sus resultados no se han traducido en mejoras del suministro, el saneamiento y la conservación del recurso, ya que a partir de las acciones de desregulación y privatización se presentaron aumento de tarifas, sucesivos cortes de servicios por falta de pago, deterioro de la infraestructura y empeoramiento de la calidad del agua, entre otros, que tuvo como desenlace la salida de la transnacional antes del periodo estipulado en el contrato. En el caso de México, el proceso de inclusión de la IP en el sector ha sido más lento y difuso, por lo cual los resultados son menos tangibles, sin embargo, se configuró un contexto institucional y organizacional más elaborado que el de Argentina. Ambos referentes convergen en la aplicación de medidas desregulatorias y políticas de descentralización.

Muchos países de América Latina y el Caribe como Brasil, México, Argentina y Ecuador han impulsado, en las últimas dos décadas, cambios en las legislaciones y organizaciones de gestión del agua. El contenido y sentido de estas reformas trae consigo un trasfondo relacionado con la minimización del Estado, que responde a las necesidades del propio sistema capitalista. La descentralización de la gestión y la privatización de servicios han sido un denominador común para muchos de estos países. Estos cambios se corresponden con los planteamientos de corte neoliberal y es a partir de los noventa, incluso finales de los ochentas, cuando se empiezan a plantear de manera generalizada los problemas de la escasez y contaminación del agua entre organismos oficiales e internacionales.

En este trabajo se parte del supuesto de que el agua es un derecho humano esencial, cuyo suministro, saneamiento y conservación debe estar a cargo del Estado. La población del mundo goza de derechos humanos y sociales fundamentales que deben ser garantizados por los Estados, a través de las condiciones sociales, institucionales e incluso económicas necesarias. El agua es un derecho humano fundamental, tanto como la alimentación y la vida misma, sin embargo, esto puede no implicar un derecho de acceso a una cantidad ilimitada de agua, sino que abarcaría la satisfacción de necesidades de consumo personal, salubridad e higiene (Marañón, 2004). En contraposición a esta concepción del agua como derecho humano, se encuentra aquélla que da al agua un valor económico más que humano, que predomina durante el periodo neoliberal entre economistas y hacedores de políticas. El trabajo aborda la reforma neoliberal del Estado y las políticas hidráulicas del periodo en cuestión, desde una perspectiva crítica hacia la concepción mercantilista de los recursos naturales.

Por otra parte, para analizar la gestión del agua en el contexto de la reforma neoliberal del Estado, resulta necesario referirse al concepto mismo de Estado. Varios autores coinciden en que el Estado es el conjunto de instituciones, leyes, convenciones y fines políticos que establecen el orden y dominio sobre una sociedad. Esto permite en la investigación abordar al Estado según su naturaleza, su forma, sus funciones y las responsabilidades que esto implicaría en materia de recursos naturales.

Las décadas de los ochenta y noventa se caracterizaron por una oleada de reformas neoliberales económicas orientadas al mercado, en donde el Estado comenzó a tomar una forma diferente, delimitando su alcance y redefiniendo sus funciones. En este trabajo el término reforma del Estado (RE), hace alusión a ese conjunto de reformas neoliberales, que se destacó por el cambio en la forma del Estado, la modificación de las relaciones entre los elementos que lo constituyen, ampliación o reducción de sus funciones, y los cauces y formas de relación con el resto de la sociedad (Rincón, 1995). Este trabajo también delimita aquellas funciones de las que no debería desligarse el Estado, como la formulación de políticas económicas y sociales, así como la responsabilidad de garantizar los derechos humanos.



El objetivo general de este trabajo es conocer y entender los cambios de las políticas hidráulicas implementadas en los niveles institucional, organizacional y de financiamiento, de Argentina y México, entre 1990 y 2006; así como identificar los parámetros de congruencia en los dos casos y generar herramientas para redireccionar las políticas en la región. En específico, se delimitaron los siguientes objetivos: conocer las políticas hidráulicas de ambos casos en el período señalado; evaluar los modelos de descentralización del sector hidráulico; y establecer relaciones con las políticas de minimización del Estado y la consiguiente ampliación del ámbito de participación de la iniciativa privada.

El principal aporte de este trabajo es el análisis del proceso de reforma neoliberal del Estado, su relación con el agua (potable) y el reajuste de los mecanismos institucionales en su regulación y gestión. Se mostrará al agua como un derecho humano, más que como un bien económico, idea que predomina con la RNE. Así mismo, a partir del análisis de las políticas implementadas y de sus resultados, y de la problemática del agua, se concluye que las políticas de Estado en torno a este recurso requieren una reorientación.

Para cumplir con el propósito de la investigación, su contenido se organizó en tres capítulos. El primer capítulo, *Agua y minimización del Estado*, presenta la base teórica y los conceptos que dan sentido al resto de la investigación empírica. Consta de cuatro apartados: el primero sobre la reforma neoliberal del Estado en América Latina, trabaja el concepto de Estado, qué es y qué funciones cumple en general y, en particular en América Latina durante el siglo XX; el segundo trata el tema de la descentralización en el sector agua, como parte de la reforma y destacando su papel en las políticas hidráulicas de la región durante el período en cuestión; en el tercer apartado se desarrolla la cuestión de cómo concebir al agua bajo las condiciones socioeconómicas actuales, cuestionando la concepción actual mercantil del agua, mostrando dos formas de abordar el tema (social y económico) y señalando la

necesidad de una nueva ética ambiental<sup>1</sup>; finalmente, el cuarto expone algunas de las características geográficas y datos relacionados con los recursos hídricos de América Latina, así como tres fenómenos relacionadas con la gestión del agua durante el período a estudiar: privatización, gestión integrada y gestión por cuencas.

El segundo capítulo, *Recursos y políticas hidráulicas en México*, presenta en el primer punto el contexto político económico de las reformas. Luego se presentan algunas de las características del país, respecto a su geografía y recursos. En el segundo se hace un recuento de las políticas hidráulicas de México, principalmente para el periodo estudiado, reconociendo cuáles son las instituciones federales relacionadas con el agua, sus funciones y algunas de sus acciones. En este apartado se insertan las políticas públicas hidráulicas nacionales implementadas a través de la creación o modificación de las instituciones, de los planes y programas llevados a cabo por éstas, el financiamiento otorgado al sector, así como los cambios en el marco normativo. Los ejes de análisis son el institucional; las políticas implementadas a través de planes, programas y acciones; el financiamiento público e internacional otorgado al sector hidráulico; y el marco normativo.

El tercer capítulo, *Recursos y políticas hidráulicas en Argentina*, contiene el estudio referido al caso de Argentina. Contiene también una breve reseña en torno al contexto político económico y algunas características geográficas y datos poblacionales; expone aquéllos hallazgos encontrados en torno a las políticas del país relacionadas con el agua, a través de indicadores disponibles que se utilizaron para el caso de México (institucional, acciones, financiamiento y normatividad).

Por otra parte, es preciso resaltar la forma en que se llevó adelante la investigación. La metodología consistió en hacer un análisis de las políticas hidráulicas de ambos países para conocer hacia dónde se condujeron y establecer las relaciones con la RNE; así como subrayar la importancia con respecto a las discusiones en torno a cómo se

---

<sup>1</sup> Me referiré a una nueva ética ambiental en el sentido de modificar nuestros valores básicos respecto a cómo relacionarnos con el resto de la naturaleza.

concibe al agua en estos países. También el análisis consistió en relacionar las políticas hidráulicas de los dos países, estableciendo similitudes, diferencias y enseñanzas. Las técnicas de análisis utilizadas son cualitativas, a través del análisis de contenido de las políticas.

Inicialmente se puso de manifiesto una serie de presupuestos teóricos y la perspectiva teórica sobre la cual se aborda la investigación. Luego se hizo un recuento descriptivo de las políticas hidráulicas implementadas en ambos países durante el período analizado. Se buscaron y analizaron planes y programas relacionados con el sector hidráulico, así como aquellos cambios legislativos, organizacionales y de financiamiento que se produjeron durante las dos décadas. A partir de esto, se buscaron los lazos o condiciones que llevaron a la apertura al sector privado y relacionan las políticas con el proyecto neoliberal de minimización del Estado.

Las políticas se contextualizaron en el marco de reforma neoliberal del Estado y fueron valoradas a través de los cambios en los niveles institucional, organizacional y de financiamiento relacionados con el manejo del agua potable. En términos institucionales, se analizaron los cambios en la legislación relacionada con el recurso. En términos organizacionales, se identificó y evaluó información relativa a la creación, eliminación y modificación de las organizaciones vinculadas con la gestión del agua potable. En términos de financiamiento, se muestra qué partes del presupuesto estatal se asignaron al sector en ambos casos. Esto con el fin de poder describir el contenido y darle significado a las políticas hidráulicas de los dos países.

Para lograr los objetivos de la investigación se llevó una amplia revisión bibliográfica. Se pretendió agotar todos los recursos disponibles en México, para luego revisar bibliografía en el otro país involucrado en la investigación, a través de una estancia de investigación en Argentina de 4 meses. La revisión bibliográfica abarca documentos oficiales de ambos gobiernos, con el fin de obtener información pertinente y de encontrar los lazos de las políticas con el proceso de RNE. Así mismo, se llevaron

adelante algunas entrevistas con hacedores de políticas y actores involucrados en el sector para el caso de Argentina.

A partir de la investigación, los aportes teóricos se centran en la dilucidación del trasfondo o referente de las políticas estudiadas y en la significación de las instituciones para el cambio y el bienestar social. Los aportes sociales están dados a partir de la identificación de fortalezas y debilidades de las instituciones y políticas actuales, que sirven de parámetro y de base para nuevas políticas o para la reformulación de las actuales.

# I- AGUA Y MINIMIZACIÓN DEL ESTADO

---

En este capítulo se presenta la base teórica y los conceptos que dan sentido a la investigación empírica que sigue en el presente trabajo. Inicialmente se trabaja el concepto de Estado, qué es y qué funciones cumple, así como las características del Estado en América Latina durante el siglo XX. Luego se discute el proceso y características de la reforma neoliberal del Estado (RNE). Este es el eje para hablar de descentralización como parte de la reforma y como elemento central de las políticas hidráulicas de la región, durante el período en cuestión (1990-2006). Finalmente, se cuestiona la concepción actual mercantil del agua, mostrando las dos formas de abordar el tema (social y económica), se señala la necesidad de una nueva ética ambiental y se resalta la importancia de las instituciones a la hora de abordar cuestiones de gestión ambiental

## **Reforma neoliberal del Estado en América Latina**

A partir de los años 70 y 80 del siglo XX, varios gobiernos latinoamericanos comienzan a abandonar el estatismo y el proteccionismo, en muchos casos tras fuertes crisis de pago de deuda. Las nuevas políticas se centraron en el ajuste y reestructuración del Estado, en base a las directrices del Consenso de Washington<sup>1</sup>. El nuevo programa neoliberal se basó en la reducción del Estado (del tamaño del aparato estatal) y en la reducción de su intervención en el mercado. Las acciones principales fueron la disciplina fiscal, reformas tributarias, desregulación, liberalización de flujos de capital y de tasas de interés, así como descentralización de funciones y privatización de sectores otrora estatales. Los problemas de la región fueron atribuidos a la excesiva

---

<sup>1</sup> Se pueden consultar varios documentos que trabajan el tema de las directrices del Consenso de Washington, como uno de los textos de Stiglitz (1998) o de Ornelas (2007).

intervención estatal, al proteccionismo económico y a la misma ineficiencia del Estado, dando lugar a lo que se ha de denominar reforma neoliberal del Estado.

Para comprender este proceso, primero es necesario plantear qué se entiende por Estado. Existe una variedad de interpretaciones en torno a qué es o a quién representa el Estado. La gama de interpretaciones y teorías es amplia, que van desde el anarquismo, interpretaciones marxistas o del materialismo histórico hasta las del liberalismo clásico o del liberalismo económico. Lo cierto es que no se puede reducir el papel o la naturaleza del Estado a su papel como sujeto histórico, a su papel en la sociedad, o reducirlo a través de una interpretación que enfatiza al Estado como instrumento o materialización de los intereses de una clase dominante. Tampoco puede interpretarse exclusivamente desde una perspectiva en donde la función y naturaleza del Estado recaiga en sostener la preeminencia de determinadas relaciones sociales de producción. En este sentido, interpretar al Estado exclusivamente desde alguna de estas perspectivas sería reducirlo.

El Estado no es neutral a las luchas de clase o a antagonismos sociales, como tampoco es indiferente o independiente de las condiciones estructurales. El Estado capitalista es relativamente autónomo. No se puede interpretar independientemente de las condiciones económicas y políticas, ni tampoco desde una perspectiva instrumentalista, en donde el Estado sería la herramienta para materializar intereses de la clase dominante. El Estado debe ser interpretado a través de una reconstrucción histórica que de sentido a las fluctuaciones en su forma y a la función que cumple en determinado momento histórico, dada su articulación con las relaciones de producción o las condiciones estructurales; así como por su poder real de cambiar las condiciones materiales y como actor efectivo en la historia y las sociedades<sup>2</sup>.

Dicho esto, es necesario hacer alusión a las fluctuaciones en la forma del Estado capitalista latinoamericano, tema que será abordado más adelante en el presente

---

<sup>2</sup> Ver Borón, 2004.

capítulo. Sin embargo, no es este el objetivo principal del presente trabajo. Así mismo, es necesario definir las características de este Estado entendido como actor principal de la historia y en función de su injerencia social. En este sentido, y desde una perspectiva particular, el Estado puede ser entendido como un conjunto de instituciones, leyes, convenciones y fines políticos que establecen el orden y dominio sobre una sociedad. La función que cumple el Estado en una sociedad puede representar o decirnos algo más sobre la forma que puede o debe tomar.

Lechner (1999) señala al respecto que una concepción habitual del Estado asume que su característica principal es ser garante y promotor del bien común, sólo el Estado podría representar el interés general de la sociedad en su conjunto. Desde la antigüedad, el Estado ha sido considerado como promotor y velador del bien común, con lo cual lo público queda bajo su responsabilidad, así como cuestiones culturales, de desarrollo, sociales y económicas. El bien común sería la referencia última, el fundamento y el objetivo del Estado, lo cual a su vez legitimaría su soberanía. Sin embargo, esta interpretación estaría dejando de lado su articulación con las dimensiones económicas y políticas internacionales.

El contenido del interés general o bien común puede variar según la perspectiva. En otros términos, el bien común se identifica tanto con el principio que da forma a una sociedad, como con el fin al que ésta debe tender. El bien común es diferente del público, como bien de todos cuanto que están unidos, y del individual. El bien común es de los individuos como miembros de un Estado (Bobbio, et al, 1998 y Rousseau, 1974). En esta línea, las funciones del Estado se orientan a la realización de una situación tal que los ciudadanos logren el desarrollo de sus cualidades personales, a través de actividades políticas, económicas o de otra índole. Esta concepción es aceptada en el presente trabajo, y claramente no empalma con una concepción de Estado mínimo, pero también se asume que es limitada ya que deja la relación íntima entre el Estado y las condiciones estructurales.

A partir de esta definición de funciones que cumple el Estado se puede llegar a concebir su forma. ¿Cómo debe ser el Estado, según las funciones que tiene encomendadas cumplir? es una pregunta central para este trabajo. Las discusiones en torno al tamaño del Estado no son otra cosa que el reflejo de una discusión que está de fondo y que es, justamente, la de qué hace el Estado, qué intereses representa, o qué función cumple en el orden internacional. El Estado, entendido en primera instancia como promotor del bien común, tiene que ser fuerte y condensar su poder de manera tal de lograr sus funciones. El uso del poder que tiene para ello, recae en acciones como legislar y castigar, promover el bienestar económico y social, y entre otras muchas cosas, generar las condiciones de convivencia y respeto de los hombres con su hábitat. El poder que ejerce el Estado y la forma de relacionarse con la sociedad, está sintetizado en las instituciones, la legislación y las políticas públicas.

En el caso de los recursos naturales, al ser bienes públicos y sociales o comunales, queda por supuesto que es una función del Estado velar por su conservación. La dicotomía público / privado está íntimamente ligada al tema de las funciones del Estado. Se suele asociar lo público con lo estatal y lo privado con lo no estatal, o lo que corresponde a la sociedad civil. El límite de lo público es donde inicia lo privado, y viceversa. El criterio más aceptado para diferenciarlos es el de los sujetos a los cuales se refiere la utilidad. Lo privado se asocia con la utilidad de los individuos, mientras que lo público históricamente se asocia con la utilidad común. El mismo término ciceroniano de *res publica*, se refiere a una “cosa del pueblo” (Bobbio, 1989). De esta manera, lo público abarca aquellas cosas o ámbitos que atañen a la sociedad, más que a los individuos por separado. En torno a la diferenciación que hace Bobbio entre bien público y bien común, en este trabajo se utilizan ambos términos, ya que no es concebible una sociedad sin Estado. Lo público se asocia con el ámbito del interés social, mientras que el término bien común, con la finalidad del Estado.

El agua, es considerada como un bien multifacético. Básicamente antes que nada es un bien de carácter público y su administración en un territorio nacional forma parte de las funciones del Estado. El agua no atañe a los individuos por separado, incluso



tampoco es divisible, sino a la población en conjunto. El agua como recurso natural necesario para la vida misma, para el bienestar social y para el funcionamiento del propio planeta entra junto con el resto de los recursos naturales entre los ámbitos prioritarios de acción del Estado.

A través de una serie de cuestionamientos al Estado, a partir de los setenta del siglo pasado, iniciaron en América Latina las reformas neoliberales de este. Las crisis financieras por las que atravesaron los países de la región en las décadas de los setenta y ochenta, fueron una catapulta para introducir la idea de que es necesario reformarlo. El Estado comenzó a tomar una fisonomía diferente, delimitando su alcance y redefiniendo sus funciones, modificando la relación entre los elementos que lo constituyen y con la sociedad. La reforma estatal implicó su reducción (en cierto sentido) y flexibilización. Para propósitos de esta investigación el término Reforma del Estado (RE) se refiere a la redefinición de funciones del Estado y en este caso hablaremos en específico de la reforma neoliberal. Los años de “reforma estructural” o neoliberal varían según el país, así como el grado de reducción de tamaño y de flexibilización, pero esta reforma puede ubicarse desde los setenta, como es el caso chileno, hasta la actualidad y tiene como denominador común al paradigma neoliberal.

El pensamiento neoliberal y quienes lo representan asumieron (y asumen) que el Estado es el responsable de las crisis económicas de estos países, por lo cual es necesario reformarlo. La idea que está detrás de esto son los mismos postulados de la economía clásica, en donde el Estado representa un obstáculo para el mercado, generando trabas al libre mercado. La idea de que la intervención estatal en los ámbitos sociales y económicos desincentiva el funcionamiento del “libre” mercado (BID, 2003: 4), es el eje que guía a las organizaciones económicas y a las mismas reformas estatales neoliberales. Las funciones del Estado se reducen en la tradición liberal a la garantía de la vida y de la propiedad privada, con lo cual el Estado posee el uso legítimo de la fuerza para garantizarlos, como un Leviatán, y al mismo tiempo no debe interferir en el mercado, en congruencia el Estado debería reducirse al mínimo.

Establecidos estos supuestos y retomando el tema de la autonomía relativa del Estado, cabe aquí hacer una contextualización histórica, a través de una breve reseña de las fluctuaciones y concepciones en torno al Estado en la región durante el siglo pasado, para contribuir al entendimiento de la reforma neoliberal del Estado en América Latina. Para ello nos trasladamos a las primeras décadas del siglo XX, momento en que las políticas económicas de las naciones latinoamericanas se condujeron de acuerdo a los dictados del liberalismo económico. Según esta teoría económica clásica era mejor que las naciones económicamente atrasadas se especializaran en producir los bienes en los que tenían una ventaja comparativa<sup>3</sup> y comerciaban libremente con otras naciones por bienes industriales.

Los países latinoamericanos estaban abiertos al comercio internacional y a partir de la crisis económica mundial desencadenada en 1929, los precios de las exportaciones primarias de AL se desplomaron y varios gobiernos dejaron de pagar su deuda externa. La inversión extranjera también se detuvo y el *laissez-faire* fue abandonado en toda AL. El resultado fue un cierre generalizado al comercio y a las finanzas internacionales y un involucramiento creciente del Estado en la promoción del desarrollo económico, a través de los Estados de Bienestar (Babb, 2001).

Las políticas de corte keynesiano, generalizadas en varios países centrales a partir de los años 30, constituyen un paradigma “sombriilla” que pudo incorporar a una gran variedad de naciones. Algunos países capitalistas promovieron una fuerte intervención del gobierno en la economía, como es el caso de los países escandinavos, mientras que otros como los Estados Unidos, mantenían acuerdos liberales más clásicos. Los estados de bienestar también variaban en términos de cobertura y estructura institucional (Ibíd.). El Estado de bienestar es un fenómeno del keynesianismo norteamericano, donde las instituciones de la política social acompañaron el proceso de desarrollo y modernización capitalistas. América Latina

---

<sup>3</sup> Un país goza de ventajas comparativas en la medida en que tiene la capacidad, o se dan las condiciones, para que produzca determinado producto a menor costo respecto a otro/s país/es.

ha sido escenario de los Estados de bienestar, a través del Estado desarrollista latinoamericano.

En Latinoamérica surgió el desarrollismo, de alguna manera gracias a la influencia de la CEPAL (1948), que postulaba diferencias básicas entre los países centrales y los periféricos y desafiaba, de manera limitada, las tesis de la teoría económica clásica. Más que seguir dependiendo de las inversiones extranjeras, América Latina debía industrializarse, así como el resto de países subdesarrollados. Para alcanzar el desarrollo, los países de la región debían tomar medidas específicas, en primer lugar fomentar la industrialización por medio de una política de sustitución de importaciones de bienes manufacturados. La corriente que siguió este pensamiento fue llamada entonces “desarrollista”, porque no cuestionaba el supuesto básico de la teoría del desarrollo y asumía que esta industrialización por sí sola superaría los desequilibrios en el comercio internacional y las mayores desigualdades sociales (Bacchetta, 2005). El desarrollismo y la industrialización han ido de la mano y caracterizan y complementan al concepto de modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, que identifica un momento en la historia económica de la región.

El desarrollismo latinoamericano no era idéntico pero se parecía al keynesianismo de los países industrializados, los cuales se concentraban en asegurar el volumen de producción adecuado al pleno empleo. El keynesianismo y el desarrollismo coincidían en que el gobierno debía asumir un papel más importante en la economía, y así fue. En la mayoría de países latinoamericanos el Estado se fortaleció, así como al mercado interno, entre otras cosas a través de la creación de organismos y empresas públicas. El sector hidráulico es un ejemplo, ya que en gran parte de los casos también quedó bajo la conducción estatal.

Llegados los años setenta, los síntomas de la crisis del modelo de sustitución de importaciones se dejaron ver y el desarrollismo comenzó a recibir fuertes críticas, tanto de la derecha como de la izquierda. El proteccionismo había creado industrias internas de productos básicos, así como de bienes intermedios y de capital, pero parte

de ellas eran ineficientes y las ganancias se garantizaban con la protección del gobierno (Ibíd).

La teoría alternativa, más crítica que surgió al desarrollismo, fue la “teoría de la dependencia”. La idea central de la teoría de la dependencia es que el subdesarrollo y el desarrollo no son fases distintas de un proceso en el cual el primero precede al segundo, sino productos simultáneos, en relación de dependencia e inherentes al desarrollo a escala mundial del sistema capitalista. La dependencia económica es una situación en la que la producción y riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo y condiciones coyunturales de otros países a los cuales quedan sometidas<sup>4</sup>.

Cuando el modelo de sustitución de importaciones entra en crisis, junto a la crisis económica mundial<sup>5</sup>, llega un intenso flujo de préstamos internacionales a los gobiernos latinoamericanos. A partir de 1979 las tasas de interés de los préstamos internacionales comenzaron a aumentar, con lo cual los países de AL se vieron más endeudados y con muchas dificultades para cumplir con los pagos del servicio de su deuda, agravando la situación. En 1982, México fue el pionero en las crisis de países

---

<sup>4</sup> Se pueden revisar distintos textos entre los teóricos de la dependencia como el de Theotonio Dos Santos, *Dependencia y cambio social*, Amorrortu, 1973, Buenos Aires; o Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la dependencia*, Ed. Era, México, 1973; entre otros.

<sup>5</sup> Una más de las crisis capitalistas, que en este caso tuvo lugar en el marco de una subida de los precios del petróleo, caída de los precios de productos de exportación, balanzas de pagos deficitarias, procesos inflacionarios, endeudamiento público, etc. Dos Santos (1992) sintetiza muy bien esta situación: “La década de 1980 se inició en un clima de depresión económica internacional, que comenzó en 1979 y se prolongó hasta 1982. Esta era la tercera depresión después de la Segunda Guerra mundial... a partir de 1967, se inicia una etapa de desaceleración del crecimiento económico en los países capitalistas centrales y comienzan a diseñarse recesiones de carácter internacional. Entre 1969 y 1971 ocurrieron las primeras manifestaciones de "estanflación"... Luego de una leve recuperación económica entre 1971 y el segundo semestre de 1973, la economía internacional entró en una grave recesión. Esta vez no sólo se llegó a índices dramáticos de caída de producción, sino que también éstos se extendieron por todo el planeta penetrando los países capitalistas dependientes de desarrollo medio que aún resistían a la depresión y afectando a los países socialistas en su conjunto.

Ocurría así una segunda recesión - con nítidas características de depresión - que se prolongó entre el segundo semestre de 1973 y el final de 1975 y 1976. Esta recesión fue iniciada por el aumento del precio del petróleo (que buscaba compensar la violenta inflación del dólar, tornado a libre conversión en 1971, con el consecuente carecimiento del oro) y el surgimiento de la llamada «serpiente monetaria». Surgió una inmensa masa de «petrodólares» que fueron reciclados, entre otras maneras, a través del endeudamiento macizo del Tercer Mundo y de los países socialistas, en parte para cubrir los déficit cambiarios generados por el aumento del petróleo y en parte para atender a la enorme especulación financiera generada por el referido reciclaje” (pp.1-2).

periféricos, "cuando el secretario de Hacienda mexicano declaró que México sería incapaz de seguir pagando el servicio de su deuda externa" (Babb, 2001: 12). En el contexto de deudas externas que se expandían, pérdida de autonomía política e ingresos por importación que disminuían, las políticas generaron hiperinflación y la derrota de los partidos que las apoyaban, en gran parte de los casos.

A partir de las crisis de la deuda, el gobierno de los Estados Unidos, a través del Departamento del Tesoro, y las agencias multilaterales, como el Banco Mundial y el FMI, utilizaron el compromiso de aliviar la deuda para obtener de los gobiernos (democráticos o de facto) de los países periféricos reformas políticas orientadas al mercado. Reducir los déficits presupuestales era uno de los objetivos de las políticas, así como recortar el gasto gubernamental y abrir las economías a la competencia extranjera. Una forma de llevarlo a cabo fue a través de las dictaduras militares, especialmente en el cono sur o a través de gobiernos que representaron los intereses de los grandes poderes económicos internacionales de manera dictatorial pero bajo el velo de la democracia (este es el claro ejemplo de México y su partido de Estado: el PRI<sup>6</sup>).

Las pautas para el nuevo paradigma económico son conocidas como el "Consenso de Washington", que consiste en un conjunto de supuestos que constituyó el "centro común de sabiduría adoptado por todos los economistas serios y cuya práctica proporciona las condiciones mínimas que darán a los países en vías de desarrollo la oportunidad de iniciar el camino a la prosperidad de la que disfrutaban los países industrializados..." (Babb, 2001: 14). Una de las características de este consenso era que sostenía que todos los países, desarrollados o no, compartían un conjunto de leyes económicas universales. El consenso de economistas planteó una solución igual para países con características diferentes. La solución giraba en torno a la reducción del Estado, respuesta favorable a aquél mercado que funciona mejor sin la intervención estatal, según los presupuestos del liberalismo económico.

---

<sup>6</sup> Partido de la Revolucionario Institucional.

El paradigma neoliberal, plasmado en el Consenso de Washington, se convirtió en marco de referencia para economistas y hacedores de políticas de América Latina. Las ideas que sostuvo el Consenso de Washington fueron adoptadas por la mayoría de los economistas de corte liberal de América Latina y el resultado fue el repliegue del Estado, lo que ya hemos llamado Reforma del Estado.

A título de un crecimiento distorsionado del Estado y su culpabilidad ante las crisis financieras y monetarias desatadas, se lo catalogó como ineficaz. Bajo este velo de ineficacia estatal, logró imponerse el modelo impulsado por el consenso de economistas, que representó un signo de crisis del propio sistema capitalista. El liberalismo, en su nueva versión penetra en ámbitos antes no premeditados como lo son los recursos naturales. La ineficiencia estatal es el discurso que aún prevalece a la hora de justificar cualquier mutilación del Estado o intervención del sector privado en cuestiones públicas. Así, lo que se entiende como reforma neoliberal del Estado se extiende a partir de los setenta, de manera más marcada, los ochenta y noventa, hasta la actualidad. En América Latina, el proceso de reforma tuvo varios elementos en común, a diferencia de los países desarrollados. En países como Estados Unidos o de Europa Occidental (“centrales”), la reforma del Estado se llevó a cabo en otros términos, a través de recortes parciales y conservando gran parte de las estructuras estatales proteccionistas y subsidiarias<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El tema de la Reforma del Estado en los países centrales se aborda de una manera diferente, dado que las características de esta reforma han sido diferentes a la que se llevó adelante en países como los latinoamericanos. Del Pino (2004) caracteriza esta reforma en un trabajo reciente y afirma: “A pesar de las características distintas de cada uno de los regímenes y de sus desarrollos diversos, todos ellos parecen compartir un rasgo que se viene sosteniendo desde finales de los años setenta y principios de los ochenta: el Estado del Bienestar ha entrado en un nuevo período de reforma. Inicialmente y probablemente por la influencia de las políticas de recorte impulsadas por los gobiernos conservadores de R. Reagan en Estados Unidos y de M. Thatcher en el Reino Unido en los años ochenta, esta etapa de reforma fue bautizada con el nombre de *retrenchment*, queriendo poner de manifiesto que después de la fase de crisis -nunca demostrada empíricamente...- reforma tomaba un sentido concreto, el de la retirada o recorte progresivo del Estado de Bienestar o, para los más alarmistas, incluso el del desmantelamiento de las estructuras públicas del bienestar”(pp.6).

La ola de reformas neoliberales en América Latina ha sido catalogada por algunos sectores por generaciones. Se destacan tres generaciones de reformas (Flores Alonso, 2003) y cada una de ellas se diferencia por el grado de intervención estatal en los procesos sociales y económicos. Las reformas de primera generación se asocian a la concepción de Estado mínimo, donde el postulado central es que el Estado tenía dos funciones básicas, el ajuste macroeconómico y acciones subsidiarias para reducir la pobreza. En función de esto se tomaron severas medidas que no lograron los resultados esperados, y el FMI y el BM recomendaron una participación más vigorosa del sector privado, al mismo tiempo que una mayor intervención estatal en asuntos sociales. Así se desplegaron las reformas de segunda generación.

La segunda generación se caracterizó por una intervención moderada del Estado, promoviendo la participación privada en actividades públicas como salud, vivienda y educación. Las reformas de primera y segunda generación agravaron el bienestar social, dando lugar a una tercera generación de reformas. “El Estado es redefinido como promotor y regulador del desarrollo económico y social... Se considera, por tanto, que la concepción del Estado que permea la tercera generación de reformas institucionales es la del Estado dinámico. El nuevo matiz de la intervención dinámica consiste en una propuesta de reestructuración funcional del Estado mediante dos funciones centrales: la coordinación y la redistribución” (Ibíd:23).

Según las características y momento de reforma, Sebastián Edwards (en Boron, 2004:20) también hace una clasificación muy acertada, pero en este caso se refiere específicamente a los países latinoamericanos, agrupándolos en 4 categorías:

- Pioneros: las reformas se inician a finales de los setenta e inicios de los ochenta y comprenden a Bolivia, Chile y México
- Reformistas de segunda oleada: Las reformas inician a finales de los ochenta, en donde se ubican Costa Rica, Ecuador<sup>8</sup>, Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay

---

<sup>8</sup> Este país es tomado como no reformista en Edwards, pero Borón lo reacomoda aquí haciendo alusión al gobierno neoliberal de León Febres Cordero, a finales de los ochenta, y a la dolarización (Borón, 2004: 20).

- Reformistas tardíos o de tercera oleada: las reformas inician en los noventa y aquí se incluye a Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela
- No reformistas: Haití y República Dominicana

En términos generales, la liberalización o reforma neoliberal comprende todas las medidas que crean o amplían condiciones de mercado en sectores económicos, hasta entonces reglamentados por el Estado. El objetivo es ampliar el espacio determinado por las “leyes de mercado”, ya sea por la vía de eliminación de monopolios públicos o de mecanismos estatales de regulación o en el desmontaje de privilegios para las empresas públicas o de la privatización, o una combinación de diferentes estrategias. La desregulación es uno de los componentes básicos e implica la eliminación de la regulación por parte del Estado. Pero no toda la liberalización significa una desregularización, ya que la creación de un nuevo mercado trae consigo una re-regularización o nueva regulación.

Desde el punto de vista económico internacional, se entiende por liberalización la eliminación de las barreras que afectan el comercio y las inversiones que limitan la competencia internacional y, por ende, el mecanismo de autorregulación del mercado. Las liberalizaciones suelen justificarse argumentando que el impulso competitivo produce mayor eficiencia y por ende reducción de costos, como lo ejemplifica la reforma hidráulica. Incluso bajo el discurso de la inclusión de elementos sociales en la etapa actual de RE, las políticas de liberalización de América Latina dejan fuera de toda consideración las consecuencias sociales y ecológicas de éstas<sup>9</sup>. Este es uno de los problemas a los que se enfrentan los casos de privatización en América Latina.

---

<sup>9</sup> Las consecuencias sociales y ambientales de la minimización del Estado, en beneficio del mercado, a veces son caracterizadas en términos económicos como externalidades. En el mercado no se contemplan las consecuencias ecológicas y los efectos ambientales representan obstáculos al libre mercado. Esta discusión en torno a la relación entre mercado y medio ambiente, y respecto a las consideraciones ambientales en el marco del neoliberalismo (así como del socialismo) se trabajan en textos de Martínez Alier como *El ecologismo de los pobres* (2005), *Economía ecológica y política ambiental* (2001) o *La ecología y la economía* (1991).



Las organizaciones económicas internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, así como nacionales en cada caso, asumen la expresión “modernización del Estado” como sinónimo de Reforma del Estado. El argumento bajo el cual se justifica la necesidad de tal proceso es el de consolidar la gobernabilidad democrática. La modernización del Estado se justifica para estos organismos a través de la evidencia empírica, según la cual el desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico, proporcionando un marco apropiado para el funcionamiento de los mercados (BID, 2003). Al mismo tiempo, se fundamentan en la concepción liberal, según la cual el Estado debe asegurar el buen funcionamiento del mercado a través de una intervención mínima.

En los términos del liberalismo económico, un adecuado funcionamiento del mercado, a su vez, supone garantías de seguridad y confianza jurídica y política, un contexto apropiado para la reducción de la pobreza y la conservación del medio ambiente y para la implementación de políticas de forma transparente, eficiente y responsable. Esta concepción también supone una relación de reciprocidad entre la reforma y modernización del Estado, por una parte, y el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión del mercado, por otra.

Mercado y Estado son dos principios de organización social antagónicos e irreconciliables, de acuerdo con Milton Friedman. Para el monetarismo de Friedman, el mercado es una forma no coercitiva de organización basada en transacciones bilateralmente voluntarias y que tiene lugar entre sujetos igualmente informados y similarmente incapaces de controlar los precios de los distintos bienes y servicios (Borón, 2004: 120). Sin embargo, la historia nos ha mostrado que esto no es real, que el mercado es desigual y reproduce constantemente las relaciones de explotación, y que la idea de mercado autorregulado es un mito o artificio al servicio del capital. En este sentido, la contraposición entre Estado y mercado de Friedman carece de rigor.

Desde otra interpretación, la propuesta neoliberal hace que haya que optar entre el mercado y el Estado, pero esta parece ser una falsa disyuntiva. En realidad el neoliberalismo remata en un dilema mucho más grave y, tal vez por eso, mucho menos explicitado: mercado o democracia. “La democracia es el verdadero enemigo, aquello que está en el fondo de la crítica antiestatalista del neoliberalismo. No es al Estado a quien se combate, sino al Estado democrático” (Borón 2004: 150).

En este momento, la noción de reforma del Estado se reinterpreta y se la vuelve a llenar de contenido. Bresser Pereira (2001), por ejemplo, afirma que tras las reformas neoliberales orientadas al mercado iniciadas en los setenta, en donde se pretendió reducir al Estado a su mínima expresión, en los noventa la inviabilidad de estas propuestas neoconservadoras se presentó como la posibilidad para la reconstrucción del Estado. La reconstrucción del Estado (latinoamericano) de los noventa se caracterizaría por cuatro componentes: la delimitación de nuevas funciones del Estado, reduciendo su tamaño vía privatizaciones, recorte de personal, tercerización y publicización<sup>10</sup>; reducción del nivel de interferencia a través de la desregulación; aumento de la gobernanza o de la capacidad del Estado de hacer efectivas las decisiones de gobierno a través de ajustes fiscales que mejoran la situación financiera estatal, generando mayor autonomía; y el aumento de la gobernabilidad o del poder del gobierno, a través de instituciones fuertes que mejoran la relación democrática Estado-sociedad.

El primer componente de la RE, la delimitación de las nuevas funciones del Estado implicó, siguiendo al mismo autor, su reducción a través de las privatizaciones, tercerización y publicización (transferencia a manos de la sociedad civil de servicios sociales y científicos). Otro de los componentes de la RE es la descentralización, que implica de alguna manera también la reformulación de las funciones del Estado. La

---

<sup>10</sup> Privatización para Bresser (2001: 118) implica el proceso de transformar una empresa estatal en privada; tercerización se distingue por la transferencia de servicios auxiliares al sector privado, y publicización, implica transformar una organización del Estado en una organización pública de derecho privado, mas no estatal. En otros términos, publicización refiere a las organizaciones sociales de propiedad pública no-estatal, autónomas pero con financiamiento del Estado, como fundaciones.

descentralización consiste en la redistribución de la autoridad estatal, a través de la transferencia de funciones y el fortalecimiento de los gobiernos no centrales, y comprende básicamente cuatro modalidades. La desconcentración, primera modalidad, consiste en la redistribución de la autoridad central hacia los estados (provincias, en el caso de Argentina) y gobiernos locales, dándoles mayor margen de decisión. La concesión de atribuciones particulares en cuanto a toma de decisiones y cuestiones administrativas a organismos públicos semi-independientes, es la segunda modalidad. La tercera modalidad se refiere al fortalecimiento de las capacidades de gobernanza de las unidades independientes locales de gobierno. Finalmente, la última modalidad, es la de las privatizaciones (Romero Lankao, 2003)<sup>11</sup>.

La descentralización como componente de la RE es de suma importancia, ya que se corresponde directamente con la forma en que el Estado ejerce sus funciones o deja de ejercerlas. En la modalidad de privatizaciones, el Estado, por ejemplo, puede llegar a dejar de cumplir sus funciones básicas. La caracterización de los elementos que identifica Bresser Pereira (2001) es aquí de gran utilidad, para identificar algunas de las estrategias de reducción de tamaño del Estado. Sin embargo, estas estrategias no representan la reconstrucción estatal a la cual alude el autor. Tan sólo refiriéndonos al caso de Argentina, la década de los noventa fue caracterizada por el desmantelamiento del Estado a gran escala, utilizando gran parte de las estrategias que señala Bresser Pereira.

Las políticas de reforma estatal recortaron derechos ciudadanos y tuvieron como resultado la reducción de prestaciones sociales y consolidaron una sociedad más injusta y desigual. Las consecuencias de las políticas neoliberales adoptadas por los gobiernos, condujeron a la erosión y desmantelamiento del Estado, agravando los

---

<sup>11</sup> "... deconcentration or redistribution of authority from central to state and local authorities, such as municipalities and "delegaciones" in Mexico City. The delegation or transfer of particular decision-making and management attributions to "semi-independent units" (e.g. Decentralized Public Organisms in Mexican cities) is the second. We find then the devolution or strengthening and transfer of governing power to independent local government unities with tasks outside the direct control of the central government. The final form is privatization or transfer of authority from central government to non governmental sectors...". Ver Romero Lankao 2003b: 3.

problemas sociales, económicos y ambientales, e incluso se generó el debilitamiento del sistema democrático que se había llegado a construir. A modo de resumen, Borón (2004:23) encuentra tres aspectos fundamentales del fracaso del proyecto neoliberal en AL: No se logró promover un crecimiento económico estable; no mejoró la situación de pobreza y exclusión; y se debilitó y desprestigió a las instituciones democráticas, perdiendo legitimidad. No cabe aquí entrar en detalles, pero los costos humanos son y han sido muy grandes.

El neoliberalismo se entiende como una propuesta de coordinación descentralizada y espontánea por medio del mercado, en donde el Estado debe tener una injerencia parcial. El problema central es que “el mercado” es ciego a su entorno y no mide las consecuencias sociales y ambientales. Por esto, y por los resultados de la aplicación de políticas guiadas por sus supuestos, es preciso repensar el origen de los problemas y la forma de abordarlos.

Las discusiones se pueden ahora centrar en torno a qué puede y debe hacer el Estado ante y en el contexto de las transformaciones citadas. El eje o el nuevo planteamiento se puede resumir en: de qué manera el Estado puede revalorizar y comenzar a ganar nuevamente los espacios perdidos para lograr sus objetivos, resumidos en el concepto de bien común, de actor histórico y articulado con la estructura económica internacional. La importancia del Estado ya no debe ser discutida, ya que es claro que juega un rol central desde la perspectiva que se lo vea, sino la manera en que logre cumplir su misión. Se asume aquí que es necesario un Estado fortalecido, no sólo para perseguir su objeto, sino para subsanar aquellos espacios deteriorados tras las políticas neoliberales y conquistar nuevos que atañen al bien común. El Estado requiere atender nuevamente las necesidades públicas, que se agudizan con el mismo capitalismo, el paradigma neoliberal y las políticas funcionales a éstos.

## **Descentralización en el sector hidráulico**

La reforma neoliberal del Estado se vincula con las políticas a partir de un concepto, a mi entender, central: descentralización. Una de las estrategias de minimización del Estado es, y ha sido, la descentralización de funciones que antes estaban en manos del Estado o del gobierno central. En un sentido amplio, descentralización significa traspasar tareas o servicios públicos del poder central a otra entidad, ya sea gubernamental (estados, provincias, municipios), a empresas privadas u organizaciones no gubernamentales. Una de las características de las políticas hidráulicas de los noventa a la actualidad, ha sido la descentralización. En este apartado, se analiza el concepto de descentralización, sus implicaciones y sus modalidades en el sector hidráulico.

La descentralización y la transferencia de funciones de gobierno central hacia otros niveles ha sido una constante durante las últimas décadas en gran parte de América Latina. La tendencia a un Estado central relativamente fuerte que caracterizó a la región antes de los años 70, fue desmantelada. La descentralización es una tendencia global, pero ha tenido sus matices en cada región y sus particularidades en cada país. Assies (S/F) asume que la descentralización inicia en los 70, pero en los noventa toma un nuevo rumbo, marcado por la segunda generación de reformas estatales neoliberales. La descentralización de los 70 se habría orientado hacia los gobiernos civiles, mientras que la de los ochenta y noventa, hacia la economía de libre mercado. En este segundo período, la pauta está dada por la reducción del tamaño del Estado, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington, el BID y el BM.

A mediados de los noventa, las reformas de segunda generación del Estado crearían las condiciones para el crecimiento económico y reducirían la pobreza y la desigualdad, a partir de la reducción del sector público. La segunda generación parte de la revisión de las políticas de la primera, y asume el fortalecimiento de las instituciones de gobierno, de la administración pública y la justicia, con el fin de generar las condiciones adecuadas para el libre mercado. Se fortalecerían también

áreas sociales, como la educación y la salud. De esta manera, la descentralización toma rumbos diferentes, de la transferencia de recursos y funciones hacia el desarrollo local y la creación de instituciones y mecanismos de fortalecimiento (Assies, S/F). Sin embargo, esta lectura es funcional al paradigma neoliberal, dado que incluso en los noventa ha predominado la idea de reducción de funciones estatales, con el fin de promover el libre mercado en sectores sociales. La profesionalización, eficientización y la búsqueda de eficacia<sup>12</sup> estatal, suelen confundirse con el fortalecimiento del Estado.

La descentralización se asocia no sólo a la reforma neoliberal del Estado, sino también a la consolidación de la democracia, en países latinoamericanos que atravesaron periodos dictatoriales y en los que no. Ya sea que la democratización inicie en los ochenta o noventa, la descentralización ha acompañado este proceso. En este sentido, la tradición centralista se dismanteló en pro de la democracia efectiva, a través del tejido de nuevas relaciones económicas, políticas y administrativas al interior del Estado-nación. Este tipo de relaciones se denomina intergubernamentales. Las relaciones intergubernamentales, aún en construcción, se reconfiguran a través de la descentralización política y la descentralización administrativa. La primera se refiere a la transferencia de responsabilidades públicas a gobiernos autónomos, locales o regionales. La segunda, se refiere a una responsabilidad pública que permanece en manos del gobierno local, mientras que las modificaciones se hacen al interior de la misma organización territorial, de manera tal de facilitar la gestión. Sin embargo, ambas pueden combinarse (Jordana, 2002).

---

<sup>12</sup> Los términos de eficiencia y eficacia son utilizados comúnmente, sin embargo en el marco de las políticas públicas se les da una connotación particular y diferenciada a cada uno. La eficiencia de una administración pública o privada implica que se promueva el uso de los recursos de manera productiva. Esto significa que las tarifas aplicadas al producto o servicio recuperen todos los costos asociados con la prestación de los servicios o con la producción del bien comercializado dejando un margen de ganancia, al mismo tiempo para la inversión. De manera más simple, la eficiencia es la “capacidad de transformar los recursos iniciales en resultados finales de manera poco onerosa (logro de objetivos al menor costo)”, mientras que la eficacia es la “capacidad de hacer concretas o reales las metas programadas (logro de objetivos tangibles)” (Yepes, 2003; Amparán Guerrero, 1995: 60 y Mokate, 1999).

En las relaciones intergubernamentales se pueden identificar dos direcciones del flujo de relaciones del gobierno central hacia el regional o local y viceversa. Estas relaciones también pueden ser catalogadas como verticales entre el gobierno central y el regional o local; u horizontales, que implica la cooperación o no entre unidades de gobierno del mismo nivel. Estas relaciones intergubernamentales implican cuestiones de responsabilidad política, fiscales, de gestión, entre otras. La descentralización aquí, ha venido configurando en las últimas décadas estas relaciones intergubernamentales. Sin embargo, hay un problema que atraviesa el concepto de descentralización y las mismas relaciones intergubernamentales, que es el de responsabilidad. La definición de responsabilidades puede desvanecerse ante las medidas de descentralización. Las responsabilidades que antes tenía el gobierno central se fragmentan y, en muchos casos, pueden prevalecer contradicciones y sobrelapación de funciones, incluso entre entidades gubernamentales de un mismo nivel.

La descentralización implica una readecuación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y al interior del Estado. Suele identificarse la orientación de la transferencia de funciones como vertical, horizontal y, en algunos casos, hacia arriba. Cuando se reacomodan funciones ejecutivas, legislativas y judiciales se habla de descentralización horizontal, mientras que cuando se trata de poderes de la nación hacia estados o provincias y municipios, se habla de descentralización vertical. Moncayo (2006), en una línea similar, nos habla de una fuerte desarticulación de los Estados-nación, a través de 3 tipos de transformaciones: hacia arriba, que comprende la globalización y la supranacionalización; horizontalmente, en donde el Estado de bienestar se desmonta, emergen las privatizaciones y la desregulación; y hacia abajo, en donde entra la descentralización (política, administrativa y fiscal) y la devolución de autonomía regionales y locales. La caracterización de este autor no concuerda con la que se asume en el presente trabajo, mas aporta un elemento nuevo, en el cual se valoran también reacomodos de poder más allá de un Estado-nación.

Para delimitar el concepto para los fines del presente trabajo, se asume que la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos en un

nivel central de gobierno hacia otro autónomo y de distinto origen. La descentralización, también se identifica con aquellos acuerdos institucionales que apuntan a la oposición de lo centralizado, a la transferencia de responsabilidades de planificación, administración y recaudación y asignación. La descentralización es un proceso complejo que incluye (Romero Lankao, 2003) al menos 4 modalidades:

- Desconcentración o redistribución de la autoridad central hacia gobiernos provinciales o estatales y hacia autoridades locales,
- Delegación o transferencia de atribuciones administrativas y de poder de toma de decisión hacia unidades semi-independientes
- Fortalecimiento y transferencia de poder de gobierno a unidades de gobierno locales
- Transferencia de autoridad y funciones del gobierno central a sectores no gubernamentales

La descentralización puede considerarse por un lado como un proceso, y por otro, como un objetivo. Proceso en el sentido de que la transferencia de funciones y/o responsabilidades no son inmediatas. Generalmente se necesita una serie de medidas para lograr, en este caso, descentralizar un sector o una función estatal. Descentralización entendida también como objetivo que es realizable y como una estrategia puntual de la reforma neoliberal del Estado. La descentralización es uno de los objetivos de la reforma y se materializa en diferentes niveles y se logra con determinadas medidas. Estas medidas, se pueden sintetizar en 4 conceptos: desconcentración, delegación, devolución y privatización.

Uno de los argumentos centrales para el traspaso o reacomodo de funciones estatales, ha sido la falta de eficiencia del Estado como administrador. Las empresas estatales, por ejemplo, han sido caracterizadas en varios países de América Latina por tarifas bajas, que no cubren muchas veces los costos de mantenimiento; mala calidad de los servicios; tecnologías obsoletas; falta de inversión; y, en general, un mal aprovechamiento de sus recursos en contraposición con su gran potencial. En



consecuencia, las empresas públicas se condujeron hacia grandes procesos deficitarios.

La ineficiencia de las empresas estatales latinoamericanas radica, según el discurso que promueve la minimización del Estado, en la falta de capacidad para promover estructuras tarifarias acordes con los gastos generados por los servicios, generando déficits recurrentes y en los factores arriba citados. Pero esta falta de capacidad de las empresas estatales no es natural ni tampoco, en muchos casos, real<sup>13</sup>. Sin embargo, estos fueron los motivos esgrimidos para abrir paso al sector privado en la administración de empresas públicas, y en cuestiones operativas, de mantenimiento o concesionando totalmente las empresas. Este es el caso del sector hidráulico de la gran mayoría de países latinoamericanos. Esta estrategia ha sido presentada como la solución técnica a problemas de antaño de las empresas públicas de servicios de agua. Sin embargo, un rasgo generalizado de las privatizaciones en el sector en los países latinoamericanos, ha sido la falta de contenido político y social. La privatización fue presentada como un instrumento técnico neutral, que oculta su carácter ideológico-político neoliberal. Castro (2007:97) nos presenta las principales premisas neoliberales que dan paso a las privatizaciones:

Los recursos hídricos deben ser asignados a través del mercado, para lo cual deben crearse derechos privados de agua, libremente comercializables, que reemplacen los derechos colectivos o públicos preexistentes... Los servicios de agua deben ser considerados un bien económico, es decir, un bien privado que debe ser adquirido en el mercado. Por definición, una vez que adquieren ese estatus, es posible excluir de su uso a quienes no los pagan, y se abandona así la noción de que son un bien público o social... Los servicios de agua deben ser provistos por operadores privados, que son inherentemente más

---

<sup>13</sup> La capacidad institucional se genera desde el mismo Estado. Si las empresas públicas perdieron capacidad, del tipo que fuere, se debe a muchos factores, entre ellos a las mismas políticas de Estado, e incluso a la corrupción.

eficientes que los públicos. De ser posible, deben autorregularse mediante mecanismos de mercado y la intervención estatal debe ser minimizada o incluso totalmente anulada... Los servicios de agua no son un monopolio natural, como argumentan quienes defienden la intervención estatal, por lo que la mayor parte de las operaciones, con algunas excepciones básicas, pueden abrirse a la competencia. Sin embargo, la existencia de altos costos de transacción puede dificultar la competencia, en cuyo caso es preferible un monopolio privado antes que uno público. Lo mejor es mantener la regulación al mínimo o, de ser posible, anularla por completo... Los usuarios del agua deben ser convertidos en consumidores y los tenedores de derechos, en clientes.

En el caso de privatización de los sistemas de agua potable y alcantarillado en Argentina, por ejemplo, el objetivo central de esta descentralización fue reducir el déficit fiscal que tenía la empresa estatal, Obras Sanitarias de la Nación. También se justificó la privatización a través de la promesa de generar nuevas inversiones e introducir nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los servicios y la atención a usuarios, bajar las tarifas a niveles competitivos internacionalmente, y desarrollar mercados de capitales (Sánchez Arnau, 1992). Los defensores de la privatización presentan al sector privado como capaz de introducir tecnologías eficientes, formas de gestión y precios que se mantengan al margen de problemas políticos y sociales (Beato, S/F). El sector privado no opera bajo la lógica de la empresa pública o del Estado en sí, sino se rige por el objeto de maximizar beneficios económicos al menor costo<sup>14</sup>. Los casos de privatización son el ejemplo más tangible y cuestionable de descentralización como parte de la reforma neoliberal del Estado.

Otra idea que cohabita con la descentralización en el sector hidráulico es la de desarrollo sustentable. El desarrollo sustentable es parte de los objetivos y de la filosofía de las políticas del sector público y de organizaciones tanto sociales como

---

<sup>14</sup> El texto de Lobina y Hall (2003) problematiza esta diferencia entre los objetivos públicos y el de las empresas privadas.

privadas. Los teóricos, especialistas del desarrollo, representantes del sector privado e incluso los hacedores de políticas, entre ellos los del sector del agua, adoptaron el término de sostenibilidad o sustentabilidad. La necesidad de sostenibilidad se convirtió en un nuevo dogma, en especial a partir de los noventa. “En el fondo lo que esto significaba era que la difusión y la gestión de los servicios debía ser eficaz en función de los costos, teniendo en cuenta las limitaciones del recurso mismo y de la disponibilidad de recursos financieros” (Black, 1998:18). De esta manera, se empieza a incorporar la idea de que los recursos naturales como el aire, el suelo, los minerales, el agua dulce e incluso los bosques, tenían un valor económico independiente de su valor de comercialización, que era preciso incorporar en su utilización.

El reto que atraviesa este concepto es el de generar un desarrollo económico que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de generaciones futuras. Un desarrollo sustentable<sup>15</sup> implica muchas cosas, pero esencialmente que la generación presente consuma recursos no renovables a cambio de dejarle algo a las generaciones futuras, como la dotación de recursos sustitutos o tecnologías para sustituirlos. El desarrollo sustentable también invita a que los recursos renovables se exploten de manera tal que permita su regeneración (Rincón, 1995).

Sin embargo, el término de desarrollo sustentable es vago, puede interpretarse de diversas maneras y es capaz de aglutinar variadas posiciones teóricas y políticas (Romero Lankao, 1999b y Delgado, 2004a<sup>16</sup>). La idea de desarrollo sustentable se

---

<sup>15</sup> En 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) publicó un memorable informe titulado “Nuestro Futuro Común”. El Informe Brundtland reactivó el debate internacional sobre las presiones ambientales que afectaban a la humanidad y dio lugar a la Cumbre para la Tierra que se celebró en 1992 en Río de Janeiro. “El concepto más importante derivado del Informe fue el de “desarrollo sostenible”. Según su propia definición, desarrollo sostenible es aquel que atiende a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de atender a sus propias necesidades. En otras palabras, en el futuro las actividades de desarrollo se habrán de planificar y juzgar no sólo en relación con los resultados económicos y sociales, sino también en relación con criterios de sostenibilidad”. (Black, 1998:18). En este sentido, otros autores (Romero Lankao, 1999b) asumen que la noción de desarrollo sustentable surge en la reunión de Estocolmo de 1972.

<sup>16</sup> En el apartado “Proyectos ‘verdes’ del Banco Mundial” (Delgado, 2004a) del libro *Biodiversidad, desarrollo sustentable y militarización. Esquemas de saqueo en Mesoamérica* se inserta esta discusión.

encuentra inmersa en una serie de ventajas, ambigüedades y contradicciones, como producto de las diversas interpretaciones que se le han dado. Desde la perspectiva neoclásica, por ejemplo, el desarrollo sustentable implica un problema de asignación intertemporal, mientras que para las corrientes ambientalistas radicales implicaría un estado ilusorio de armonía estática con la naturaleza. El desarrollo sustentable puede concebirse como concepto y como objetivo político indistintamente, abarcando la totalidad de variables que componen la idea de desarrollo. Sin embargo, en algo coinciden las interpretaciones respecto a este concepto, como son el valor de lo natural, los límites que el ambiente le pone al desarrollo económico capitalista y la necesidades de generaciones futuras.

La forma de abordar cuestiones ambientales en la actualidad está marcada por el concepto de sustentabilidad. El desempeño de las administraciones o servicios de agua, ya sean que estén a cargo del Estado o no, se evalúa a partir de indicadores como eficiencia y eficacia; calidad del agua; tarifas; cantidad de conexiones o tomas de agua; acceso de la población a agua potable; cantidad de plantas potabilizadoras; entre otros. La eficiencia y la eficacia son conceptos que se derivan de la economía y que trasladan cuestiones sociales y ambientales a una dinámica de mercado, así como la cuestión de la sustentabilidad. Junto con cuestiones de sustentabilidad, eficiencia y eficacia, ha operado la delegación de funciones del Estado relacionadas con el agua, en los países de América Latina, de maneras diversas, dependiendo el lugar, la época, el tipo de empresa o función estatal transferida, los períodos de contratos, la legislación, etc. Por ello es pertinente hacer referencia a algunas formas de descentralización en el sector.

Para el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado, las diferentes variables de administración según el tipo de financiamiento son la participación del sector público (PP), participación del sector privado (PSP) y sociedades de financiamiento público y privado (SPP). En los casos, muy comunes, de financiamiento público y privado el Estado concede los servicios de mantenimiento, operación, facturación, etc., manteniendo la propiedad de la infraestructura y su función reguladora (Donath

y Cruz, 2003), como ha sido el caso del Distrito Federal. Tanto la PSP como la SPP implican algún grado de privatización.

Entre las formas de descentralización al sector privado, las modalidades varían también. Una es la renta de activos estatales a una entidad privada, en donde el Estado sigue siendo dueño de la empresa pero comparte los beneficios. El Estado también puede delegar únicamente ciertas responsabilidades como la operación, distribución o mantenimiento de equipo y/o infraestructura. Otra modalidad es la concesión o venta total de la empresa pública, de sus activos, y suele denominarse como privatización. Las concesiones, en cualquier modalidad, son por períodos anuales o por décadas (ver tabla I.1), en donde el Estado impone ciertas condiciones o metas a realizar en dicho período por parte del sujeto beneficiario de la concesión. En este sentido, algunas organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, identifican una gran variedad de formas de privatización que van más allá de las empresas de servicio de agua y alcantarillado, como privatización de territorios y biorregiones; privatización por desviación de aguas; privatización por contaminación; privatización por embotellamiento de agua; y monopolio de tecnologías.

En la siguiente tabla (I.1) se pueden ver distintas formas de participación privada en los servicios de agua potable y alcantarillado. Las opciones van desde contratos de servicios hasta la concesión integral y se muestran las características de cada tipo de contrato, como el tipo de inversión, la duración, quién opera y quién cobra por los servicios.

**Tabla I.1: Tipos de contratos con privados en el sector hidráulico**

	<b>Contratos de servicios</b>	<b>Contratos de administración</b>	<b>Arrendamiento</b>	<b>BOT / BOOT*</b>	<b>Concesión integral / Privatización</b>
<b>Propiedad</b>	PU**	PU	PU	PU	PU
<b>Inversión</b>	PU	PU	PU	PR	PR
<b>Operación y mantenimiento</b>	PU	PR con riesgo limitado	PR con riesgo total	PR	PR
<b>Cobro de tarifas</b>	PU / PR	PU / PR	PR	PU	PR
<b>Duración común de los contratos (años)</b>	1 a 3	3 a 5	8 a 15	20 a 30	25 a 30

Fuente: Günther, 2006: 20

\*Build-Operate-Transfer: Construir-Operar-Transferir

\*\*PU= Público, PR= Privado

El progresivo involucramiento del sector privado en ámbitos antes públicos, a través de la contratación de servicios como se muestra en el cuadro, por ejemplo, requirió de reformas en diferentes niveles de gobierno. La descentralización, en este caso fue tanto el fin como el medio, para dar paso al sector privado y para minimizar el Estado, en pro de una economía de libre mercado. Las reformas de descentralización en el sector, no sólo abarcan la apertura al sector privado a través de la contratación de servicios o concesiones, sino también implica importantes reformas legales e institucionales, de rearticulación y transferencia de funciones y responsabilidades de gestión, administrativas y fiscales; así como cambios en la percepción y la retórica en torno a la valoración de los recursos naturales.

## **El agua en el proceso latinoamericano de Reforma del Estado**

¿Cómo concebir al agua bajo las condiciones socioeconómicas actuales? Responder a este cuestionamiento es un reto. El paradigma neoliberal ha llevado a adoptar una visión económica de los recursos naturales, y en el caso del agua como una mercancía escasa. Por ello, en este apartado se muestran las diferentes concepciones que predominan en torno al agua en la actualidad, lo que implica cada una y los sectores sociales que las representan. Se pueden definir inicialmente dos líneas predominantes de pensamiento en torno al agua, una de ellas proviene de instituciones motivadas por el principio de acumulación (empresas privadas, organismos de financiamiento internacionales, entre otras); mientras que la otra se identifica con las organizaciones sociales. Los gobiernos, en gran parte de los casos, adhieren a la postura de las organizaciones económicas para justificar sus políticas y de acuerdo a los dictados del neoliberalismo, mas no rompen abiertamente con el valor humano del agua.

### *Concepción social del agua y su valor en sí*

Se pueden definir dos líneas predominantes de pensamiento a partir de los noventa en torno a los recursos naturales y al agua en específico, una económica y otra social. La concepción social del agua proviene de organizaciones ambientalistas y de derechos humanos. La idea central de esta concepción es la de concebir al agua como un derecho humano, dada su importancia central para la misma conservación de la especie humana y el planeta. Los hombres tienen derecho a la vida y a los recursos que la sustentan (Shiva, 2003: 33), como es el agua, por ello se considera como un derecho humano.

Pensar en el agua como un bien público o una mercancía o un bien económico o un bien social puede abrir el debate. Como se ha dicho, en algunos casos se afirma que es un bien social, al que tiene derecho todo ser humano, independientemente de su condición. Si hablamos de bienes públicos, también hablamos del valor social del agua, en la medida que el agua es un bien público dado que satisface necesidades de la sociedad en general (aunque no exclusivamente) y no de individuos particulares

(Donath y Cruz, 2003). Y cuando se habla del agua como bien económico, se la reduce a mercancía.

También se puede concebir al agua como un bien comunal, en la medida en que su preservación y distribución equitativa depende de la cooperación entre los miembros de la misma comunidad (Shiva, 2003). El derecho comunal al agua genera una responsabilidad inherente al Estado, ya que representa un derecho del pueblo y su consecuente bienestar. Por otra parte, la idea del agua como un bien multifacético (Romero Lankao, 2001) se remonta a que es un bien social indispensable para satisfacer las necesidades humanas básicas, la urbanización, la irrigación para la agricultura, e incluso la industrialización. El agua tiene valor para las actividades económicas, culturales y por las funciones que cumple en la naturaleza, y bien puede ser considerada como bien multifacético, ante la diversidad de connotaciones y funciones.

Esta multifuncionalidad del agua se deriva del rol central que cumple para mantener la vida en el planeta. Antes que cualquier otra función, el agua se caracteriza por ser vital para la vida en el planeta. El ciclo del agua, por ejemplo, condiciona diversas funciones ambientales esenciales, regula los procesos biofísicos y funciones vitales de los ecosistemas. El ciclo del agua “determina los movimientos del agua en el sistema terrestre a través de tres procesos básicos: la precipitación, la evapotranspiración y la escorrentía. Con ellos modula el clima y la dinámica fluvial que hace posible la vida en la Tierra” (Toledo, 2006:25). Esto implica una funcionalidad hacia la mayor parte de los organismos que habitan el planeta y para cualquier organización humana. El agua es un medio de vida necesario.

Históricamente, el hombre puede concebirse como un agente de la naturaleza, que mantiene una relación estrecha con su hábitat y consecuentemente, con los sistemas acuáticos (Toledo, 2006). El hombre ha intervenido en el ciclo del agua desde su misma existencia, transformándolo para satisfacer sus necesidades básicas y vitales. Las consecuencias de la intervención humana en el ciclo del agua y los sistemas



hídricos del planeta se han agravado, acelerado y multiplicado así como lo han hecho los conocimientos científicos y tecnológicos. La capacidad de apropiación del agua por parte de los seres humanos se ha incrementado, al punto de desequilibrar el ciclo del agua y de poner en peligro las posibilidades de vida en el planeta.

Los seres humanos, somos seres tanto sociales como biológicos. Con esto, tenemos tanto necesidades como obligaciones con el mundo natural y social en el cual estamos inmersos. Las necesidades sociales implican el uso de los recursos naturales, y las consecuentes obligaciones que de esta necesidad se desprenden, radican en un uso “racional” de los recursos. Las necesidades biológicas pasan por la sobrevivencia de la especie humana, de donde se desprende la obligación de respeto y conservación de nuestro hábitat. Desde esta perspectiva, la sociedad y naturaleza son inseparables e interdependientes.

Aquí es donde se introduce o se hace relevante la ética ambiental. Históricamente se ha hecho uso de los recursos naturales y del mundo natural en general, en muchos casos, de manera irracional. La racionalidad habría pasado por satisfacer las necesidades de los hombres, no por el respeto a la naturaleza ni por una lógica de conservación<sup>17</sup>, con lo cual recaemos en la irracionalidad. Todas las decisiones prácticas llevan implícitas una decisión y un trasfondo moral, axiológico, por ello es necesario hacer una revisión de cuáles son esos valores que nos han guiado a la hora de interactuar con el resto del mundo natural y cuestionarnos si es preciso hacer un cambio.

La filosofía moral tradicional ha prestado poca atención a la relación entre los hombres y el resto de la naturaleza, y lo ha hecho, en la mayoría de los casos, desde una perspectiva antropocéntrica o instrumental. Por esto y por el evidente deterioro ambiental, producto de la misma visión instrumental de la naturaleza, es necesario hacer esa revisión de nuestras actitudes. La necesidad de encontrar una nueva base

---

<sup>17</sup> Cabría aquí hacer una salvedad respecto a la relación con la naturaleza de algunas de las comunidades indígenas, por ejemplo.

que norme nuestra conducta con el resto de la naturaleza es imperante. Con lo cual también es preciso trabajar en una nueva ética ambiental, encontrar una nueva base que norme nuestra conducta con el resto de la naturaleza y que modifique la idea de la naturaleza subordinada a los intereses de los hombres.

Se habla de un valor intrínseco cuando algo posee valor por sí mismo, independientemente de su contribución al valor de otra entidad (Velayos, 1996). Se trata de un valor originario, independiente de su relación con otra cosa. La relación con la cuestión de la ética pasa por si algo puede tener consideración moral o no, en base a si posee un valor intrínseco. De esta manera, la naturaleza tendría un valor independiente, más allá de una utilidad para los hombres. En la medida en la que la naturaleza posee relevancia moral, es posible hablar de una ética ambiental. Bajo una perspectiva instrumentalista, una ética ambiental resulta absurda. A partir de esto se entiende por qué durante muchos años las consideraciones morales en torno al ambiente prácticamente no se trabajaron (Ibíd.), ya que la naturaleza no humana estuvo (y aún está) al servicio de los hombres.

Rolston III (2004) plantea un argumento muy convincente a favor de cambiar nuestra forma de ver y de relacionarnos con el resto del mundo natural. Rolston plantea la necesidad de una ética ambiental comprensiva, que incluya a los hombres, el resto de los animales, las especies y los ecosistemas, y que vaya más allá de la visión antropocéntrica. Todo lo vivo tiene un valor per se, intrínseco, más allá de sus contribuciones. Así mismo, el valor de algo no necesariamente surge de la evaluación que hacemos de ello<sup>18</sup>. Las partes que conforman la naturaleza no tienen un valor sólo para sí mismas, sino que se crean y recrean en un sistema amplio que es la naturaleza. El valor en sí se convierte en un valor en conjunción, sistémico.

Otro argumento que valora lo ambiental desde otra perspectiva (económica), es el

---

<sup>18</sup> Respecto al valor de la naturaleza es interesante el planteamiento de Funtowicz y Ravetz (1994) en torno a la necesidad de introducir nuevos conceptos, como el de ecología económica, a las disciplinas económicas, que se contraponen a las valoraciones reduccionistas de la economía tradicional.

instrumentalista. Esta perspectiva es central, en la medida en que fomenta la degradación y destrucción del mundo natural, en beneficio de los intereses de los hombres. En la lógica de mercado, que rige en el sistema capitalista de producción, la naturaleza es un factor de producción más. En la actualidad, los argumentos instrumentalistas se esconden en el concepto de desarrollo sustentable, en donde la naturaleza se “racionaliza” y la protección del ambiente pasa a ser un costo y una condición del desarrollo (económico) (Leff, 1998).

Sin embargo, la degradación ambiental y el agotamiento de recursos no se resuelven con los instrumentos de racionalidad económica, no son cuestiones técnicas, de uso del entorno. Mientras la naturaleza sea concebida de manera instrumental, al servicio de los hombres, la cuestión de cómo relacionarnos con la naturaleza sin que ello implique la destrucción y degradación de nuestro medio no parece tener solución. Por esto, la necesidad de reformular nuestros supuestos y valores ambientales, reconociendo el valor en sí de los recursos naturales, que conduzcan nuestra forma de relacionarnos con el resto de la naturaleza, es imperante.

Reconocer el valor en sí del agua, su multifuncionalidad y las relaciones de derecho/obligación que esto implica, plantea diversos retos a la concepción y gestión del recurso. Reconocer el valor que poseen el agua en sí, y otros recursos naturales, como fundamental para la vida en el planeta nos conduce más allá del concepto de derecho humano. Claramente el agua es necesaria para la propia subsistencia de la especie humana. Más allá de esto, queda planteado el reto de asumir las relaciones del hombre con su medio de manera responsable y racional.

En términos de gestión pública, la tarea pendiente es conservar el agua, respetar su ciclo, no sólo por su valor económico (que le ha dado el capitalismo y el neoliberalismo), sino por su valor ecológico. El uso y la administración del agua implican decisiones colectivas, en donde el Estado y las instituciones intervienen de manera decisiva. Reconocer la necesidad de una ética ambiental que retome estos valores, es también un reto para una nueva gestión del agua.

### *Agua como mercancía*

La expansión capitalista, la difusión de la tecnología y el conocimiento, fueron acompañados de la explotación de los recursos naturales y del deterioro del planeta. Las relaciones sociales también se han deteriorado ante la creciente desigualdad. El capitalismo ha acelerado la apropiación humana de los recursos, en vez de mejorar las condiciones de vida en el planeta. Con la aparición del modelo neoliberal de mercado estas condiciones se exacerban. El neoliberalismo no solo ha profundizado las desigualdades sociales sino que trajo consigo un mayor y más acelerado deterioro ambiental.

El neoliberalismo, centrado en los supuestos del liberalismo clásico, plantea, entre otras cosas, la reducción del ámbito de acción estatal. Las cuestiones ambientales en general, y los recursos naturales en particular, poco a poco han sido subsumidas a la lógica de mercado. Las instituciones privadas guiadas por principios de acumulación, como organizaciones de comerciantes, empresas privadas y organismos internacionales de financiamiento, dan por sentado que el agua es una mercancía que puede ser comercializada (Black, 1998; Beato, S/F; CESPEDES, 1998; Lee y Jouravlev, 1998). Sostener que el agua es una mercancía que puede extraerse y comercializarse libremente, justifica que el sector privado logre mayor eficiencia en el sector hidrológico, con el fin de combatir la escasez. El agua entendida como mercancía, sujeto de posesión, debe ser comercializada en mercados libres, en contraposición con la injerencia estatal<sup>19</sup>. Concebir el agua en términos de mercancía, deja en segundo plano cuestiones sociales y ecológicas, dado que su comercialización se reduce a cuestiones de costos, precios y ganancias.

Por otra parte, la concepción del agua como mercancía no sólo se promueve desde instituciones exclusivamente económicas. En 1992, por ejemplo, se reconoció en los Principios de Dublin, aprobados en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el

---

<sup>19</sup> Los planteamientos de lo economía liberal clásica respecto al libre mercado se retoman en la economía liberal neoclásica.

Medio Ambiente en donde participaron diversos actores sociales (organizaciones no gubernamentales, gubernamentales e internacionales), que el agua es un bien económico (Lee y Jouravlev, 1998). El Principio N° 4 dice que el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico. En virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos<sup>20</sup>.

Los argumentos esgrimidos a favor de la privatización de la gestión y del recurso que enarbola (tanto directa como indirectamente) esta línea de pensamiento se basan, principalmente, en el mal servicio del sector público, y tienen como premisa que el agua es un bien económico. Bajo este argumento, se ha impulsado la ampliación de la participación del sector privado con fines de lucro y la consecuente privatización de funciones estatales. La privatización de la gestión y/o administración del agua habría de lograr mejor servicio y calidad al menor costo, así como un uso “racional” que prevenga la escasez futura (y combata la presente) y disminuya los niveles de contaminación. El Estado, bajo la misma lógica económica y neoliberal, es visto como una entidad que debe generar las condiciones para que el agua sea comercializada en el mercado, a partir del establecimiento de un marco institucional y normativo adecuado. Siguiendo esta línea de pensamiento, el Estado debería generar las condiciones que permitan la libre comercialización del agua, como cualquier otra mercancía. Así, al concebir al agua como un bien económico, se asume que en consecuencia el mercado puede regir la asignación del recurso de manera eficiente.

Las organizaciones internacionales de financiamiento también promueven y han promovido en las últimas décadas, la concepción económica de los recursos naturales

---

<sup>20</sup> Ver los Principios de Dublin, disponibles en la dirección: <http://www.wmo.ch/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html>

en general. Este es el caso del BID, por ejemplo, en donde se plantea la necesidad de considerar a los recursos naturales como factores de producción estratégicos, con el fin de fortalecer la capacidad de gestión ambiental (BID, S/F: 39), entre otras cosas. Esto se ha dicho para promover las privatizaciones en el sector, junto con el argumento de ineficiencia estatal. Así mismo, organismos internacionales como el Banco Mundial<sup>21</sup> y el Fondo Monetario Internacional aún proponen fomentar las privatizaciones el sector hidráulico, argumentando que ello, entre otras muchas cosas, eliminaría los monopolios y los precios abusivos.

La postura que se tome en torno a la privatización del agua o a la gestión del recurso, se asocia con la concepción que se tiene del agua, así como a una ideología o cosmovisión. En este caso, bajo la visión de la economía clásica (y bajo la neoclásica también), el Estado es considerado como un obstáculo para la economía de libre mercado, la intervención estatal interfiere con el sistema de mercado y el libre juego de oferta y demanda, dado que el mismo sistema es el que genera resultados óptimos para todos en el intercambio. Sin embargo, esto no se corrobora con la experiencia histórica ni en la actualidad.

Convertir el agua en un factor de producción o en una mercancía, ha traído consigo no sólo la privatización y comercialización del agua (en sus diversas modalidades), sino que también ha impulsado la idea de escasez. Si bien el agua dulce del planeta se encuentra amenazada por diversos factores y realmente el agua potable corre peligro de convertirse en escasa, ha sido gracias a los esfuerzos humanos por controlar su distribución y manejarla para satisfacer sus necesidades, no sólo vitales sino también intereses económicos y políticos, lo que ha llevado a alterar los equilibrios del ciclo hidrológico (Toledo, 2006). El uso intensivo y el alto nivel de contaminación por actividades humanas, ha alterado los ciclos, modificando tasas de evaporación y la calidad de las aguas. Esto no implica que el agua sea escasa. El problema radica en los

---

<sup>21</sup> En el libro *Imperialismo económico en México: las operaciones del Banco Mundial en nuestro país* (Delgado y Saxe, 2005) se encuentra un análisis ilustrativo y muy pertinente de la promoción del saqueo de los recursos naturales por parte del Banco Mundial para el caso de México, que se puede retomar para ver la injerencia de esta institución internacional.

usos y abusos humanos, mas no en que el recurso sea escaso.

Plantear que el agua es escasa contribuye a la mercantilización del recurso. El valor de cambio de una mercancía escasa es mayor que el de una mercancía abundante. Mercantilizar los recursos naturales es una de las estrategias del propio sistema capitalista, que busca ampliar los mercados, y en la actualidad se impulsa desde el neoliberalismo. Consecuentemente, cambia el marco de acción estatal, se introduce a la empresa privada en la gestión y distribución del recurso, el agua potable se presenta como escasa, el cobro de servicios de agua potable se hace por metro cúbico consumido, las naciones venden porciones glaciares, y así sucesivamente. Esto pertenece responde a las propias necesidades del capitalismo.

#### *Instituciones, gestión y ética ambiental*

La gestión hidráulica estatal latinoamericana de las últimas décadas se ha sustentado en la visión neoliberal de lo ambiental. En este sentido, se puede considerar que tres decisiones teórico normativas han guiado la gestión (Romero Lankao, 1998):

- A través de la situación ideal de funcionamiento del mercado, se logra el uso apropiado, sustentable, de los recursos naturales. La asignación óptima de recursos naturales “escasos”, tras cumplir una serie de condiciones (los agentes económicos son racionales, por ejemplo) y requisitos (como universalidad de la propiedad de recursos o transferibilidad de derechos), implica el beneficio de los individuos, mientras que una asignación no tan buena, implica que los beneficiados pueden compensar a los damnificados.
- La contaminación y la explotación se presentan en los sistemas que no cumplen con las condiciones y los requisitos de funcionamiento del mercado. De aquí se desprenden las posturas clásica y neoclásica en torno a la contaminación y a la sobreexplotación de recursos. En el primer caso, la contaminación ocurre por problemas de precios (cuando el precio actual supera o es menor a un precio futuro) o

cuando se rompe el equilibrio y el óptimo pareto<sup>22</sup>. En el segundo caso, la sobreexplotación se da cuando los derechos de propiedad del recurso no están bien definidos o asignados y no se asumen los costos relacionados con el uso de los recursos. En este sentido, la contaminación y la sobreexplotación se atribuyen a externalidades, distorsiones o fallas de mercado.

- Búsqueda de condiciones y mecanismos políticos que garanticen la asignación óptima del mercado del recurso. “El Estado debe en este sentido aplicar políticas ambientales racionales en dos sentidos: el Estado se sustenta – o debe basarse – en información pertinente; diseña instrumentos que con el menor costo garantizan o restauran la eficiente asignación, vía el mercado, del agua y otros recursos naturales... El Estado debe crear las condiciones jurídicas e institucionales para que los derechos de propiedad en torno al agua queden claramente especificados (universalidad); los propietarios asuman la totalidad de los costos y beneficios de sus acciones (exclusividad); el mercado sea el regulador de todas las transacciones e intercambios entre los dueños de los recursos naturales (transferibilidad), y se garantice el cumplimiento de las disposiciones jurídicas” (Romero Lankao, 1998:8).

En el marco de estas tres decisiones normativas, una de las estrategias ha sido la descentralización de funciones estatales, junto a la promoción de la idea de uso sustentable del agua. Otra ha sido la privatización, como parte de la descentralización. Una tercera estrategia ha sido el fomento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrográfica, involucrando diferentes sectores y niveles de instituciones públicas y privadas. Las formas de llevar adelante el programa neoliberal de gestión de recursos naturales, en este caso del agua, y la implementación de políticas públicas destinadas a promoverlo, varían en cada uno de los países. Sin embargo, existen puntos en común y un paradigma de referencia también común.

La forma de concebir y gestionar cuestiones relacionadas con el agua están ligadas a

---

<sup>22</sup> Óptimo de Pareto es un concepto que se utiliza en economía neoclásica para hacer referencia a una situación ideal de equilibrio tal en la que se obtiene el máximo de beneficios y si se introduce un cambio una parte se beneficia y la otra, necesariamente, se perjudica.



un paradigma o a una cosmovisión, incluso también se relaciona con el momento histórico de que se trate, o de la ideología predominante. En la actualidad, por ejemplo, la connotación neoclásica que se le da al agua “institucionaliza la visión ambientalista y se inscribe en el ... esquema neoliberal de gestión del líquido” (Romero Lankao, 2001: 19). Bajo esta visión, el agua se considera como un bien escaso, con un precio asignado y como capital.

La propiedad y el uso del agua no siempre implicaron al Estado y a la iniciativa privada. Durante mucho tiempo el agua estuvo controlada por la comunidad, no existía la propiedad estatal o privada. En el mundo existían sistemas complejos para preservar y repartir el agua que no afectaban la continuidad del ciclo hidrológico y la ponían al alcance de todos. El control comunitario predominó por mucho tiempo e implicaba el uso local del recurso. Sin embargo, también existieron grandes civilizaciones en las cuales el control y manejo del agua estaba en manos estatales, como la Egipcia y la Azteca, por ejemplo. La gestión comunitaria declinó cuando los Estados asumieron el control de los recursos hídricos.

El tema de los derechos sobre el agua es ahora un fenómeno global. En Argentina, Chile, México, Inglaterra, Filipinas y Nigeria, por ejemplo, se han implementado ambiciosos programas de participación del sector privado, e incluso privatización, en algunos casos impulsados por el Banco Mundial. La privatización es cuestionada ya que no sólo afecta el derecho público al agua, sino también los derechos de vida (subsistencia) y empleo de quienes trabajan en los servicios de suministro de agua y saneamiento (Shiva, 2003:100). Cabe señalar que la privatización del agua también ha sido muy cuestionada tras ver los resultados que trajo en países como Bolivia, Argentina, Inglaterra o Francia.

En la actualidad, existe una necesidad imperante de repensar los problemas que amenazan la disponibilidad del recurso, las formas de gestión y propiedad, y el modo de relacionarnos con la naturaleza en general. Hacer esto implica reconocer las causas de origen de los problemas relacionados con el agua. Uno de los orígenes que

se pueden identificar es que el paradigma predominante actual está basado en los principios de mercado, lo cual nos está llevando a una situación insostenible. Ante esto, el desafío está en superar los cuestionamientos a través de nuevas opciones. Una nueva cosmovisión en torno a las relaciones entre el hombre y su medio es necesaria para, a su vez, pensar en nuevas formas de gestión y en instituciones adecuadas, ligadas no solo al bienestar humano sino al sostenimiento de la vida en la tierra.

En este sentido, las instituciones son centrales. Éstas son creadas socialmente y tienen como fin moldear la interacción social, conduciéndola hacia los fines que se establezcan. Por instituciones se entiende el marco normativo (la constitución, leyes, reglamentos, acuerdos internacionales); las normas de comportamiento y códigos de conducta informales; así como los mecanismos de ejecución (las organizaciones y las políticas públicas, por ejemplo). “Las instituciones son componentes de otras fuerzas motoras del cambio ambiental, fuerzas que operan en diversas escalas temporales y espaciales y entre las que destacan: el cambio tecnológico, las políticas gubernamentales y las percepciones, estilos de vida, valores y actitudes sociales” (Romero Lankao, 1998: 14).

Para finalizar, el deterioro sistemático de la calidad del agua llama a la reflexión en torno a los efectos antropogénicos sobre el ciclo del agua y los ecosistemas. Esta reflexión nos lleva a la búsqueda de las causas y de una nueva ética ambiental, que concilie la naturaleza con la sociedad. Para ello es preciso encontrar la relación entre las políticas ambientales (y en este caso las hidráulicas), las instituciones y el paradigma o cosmovisión que las guía, así como el rol que el Estado cumple aquí.

### **El agua en América Latina: recursos, políticas e instituciones**

En este apartado se pretende exponer brevemente las características geográficas y algunos datos relacionados con los recursos hídricos del continente americano y, en particular, de América Latina. A continuación, se exponen brevemente tres ideas/políticas relacionadas con la gestión del agua durante el período a estudiar:

privatización, gestión integrada y gestión por cuencas. Tanto la privatización, la gestión integral y la gestión por cuencas están presentes y se relacionan directamente con las políticas implementadas por los países aquí en cuestión, para el periodo de estudio. Finalmente, se señalan algunas características institucionales de la región, en términos de legislación y organizaciones del agua.

### *Recursos y geografía*

América Latina y el Caribe representan el 52.3% del continente americano, aproximadamente 2016 millones de hectáreas (20.16 millones de Km<sup>2</sup>) de un total de 3856 (38.56 Km<sup>2</sup>) que abarca todo el continente. La población para América Latina y el Caribe para el año 2000 era de 515.7 millones, que representaba un 8.5% del total de la población mundial (6056 millones) y un 62% del continente (976.8 millones) (CM-CONAGUA, 2003).

De todo el agua del planeta, como es bien sabido, sólo el 2.5% es dulce. De este pequeño porcentaje el 70% se encuentra en los glaciares, nieves perpetuas, pantanos y en aguas subterráneas inaccesibles por su profundidad. Esto reduce el porcentaje de agua disponible para el abastecimiento de ecosistemas y uso humano, a menos del 0.1% del total de agua del planeta y aproximadamente al 1% del total de agua dulce (Ibíd.). América concentra la mayor disponibilidad de agua del planeta (31.3%). Sudamérica se destaca, ya que allí se concentra más de la quinta parte de las reservas de agua dulce del planeta (Delgado, 2004b). La disponibilidad de agua per cápita de esta región es aproximadamente de 38200m<sup>3</sup> al año por habitante, mientras que el nivel mundial es de 7600 m<sup>3</sup> al año por habitante. Brasil aporta el 40% de los recursos hídricos de la región (op. cit.).

La mayor parte de recursos de agua dulce del continente son subterráneos, pero el porcentaje de aguas subterráneas de la tierra representan tan sólo el 1.7%. Las aguas subterráneas se originan en las precipitaciones y se recargan por la filtración de esta agua, pero la tasa de recarga y la extensión de un acuífero depende de factores geológicos, meteorológicos, topográficos y humanos. La distribución de los acuíferos

es irregular en tiempo y espacio, dada la diversidad climática. En el continente también se localizan algunas de las mayores cuencas fluviales del planeta. Los grandes ríos que hay que destacar son el Amazonas (así como ríos y arroyos del alto Amazonas y ríos y arroyos de escudo amazónico brasileiro), ríos y arroyos Alto Paraná y el Colorado. También se pueden destacar grandes lagos, como los Grandes Lagos de EUA y Canadá (Michigán, Hurón, Erie, Ontario y Superior), el lago Tititaca (Bolivia y Perú), Nicaragua, Chapala (México) y el Managua (CM-CONAGUA, 2003 y Toledo, 2006).

En cuanto al uso del agua, América Latina (y el mundo) utiliza o consume agua principalmente para actividades agrícolas, seguido por el uso industrial y el doméstico. Sin embargo, en algunos países en particular, como Panamá, esta secuencia de usos cambia. El acceso de agua potable para la población en el continente es de aproximadamente un 90%. Esta cifra se reduce para América Latina y el Caribe a un 85% para el año 2000, mientras que el acceso a servicios sanitarios era del 49% para el mismo año (CM-CONAGUA, 2003). La calidad de las aguas superficiales y subterráneas del continente ha ido empeorando, sobre todo por la contaminación por agroquímicos y por el vertido de aguas residuales urbanas e industriales, entre otros factores. En América Latina, por ejemplo, la capacidad de tratamiento de aguas urbanas recolectadas es muy bajo y se estima que sólo se trata el 14%.

#### *Políticas y modelos de de gestión en América Latina*

En términos teóricos, no se puede hablar de definiciones compartidas respecto a lo que implica la gobernabilidad en la gestión del agua (Dourojeanni y Jouravlev, 2002). Sin embargo, la capacidad estatal de gestión del agua, puede estar indicada en la existencia de instituciones, recursos humanos y financieros, normatividad, políticas implementadas, y en su respectiva evaluación, resultados y coherencia. El rumbo que han tomado las políticas de reforma en la región, propongo exponerlas a través de tres ejes en el presente apartado: privatizaciones, gestión integral y gestión por cuencas. Estas tres ideas han guiado las políticas hidráulicas estatales latinoamericanas de los últimos tiempos.

Las políticas hidráulicas nacionales en América Latina han tomado rumbos similares durante las últimas dos décadas, incluso se han insertado en parámetros también similares. En el caso del sector de abastecimiento y saneamiento por ejemplo, Jouravlev (2004) afirma que la tendencia en las políticas del sector es uniforme, destacando ciertos rasgos característicos, como son: reformas en la estructura institucional e industrial del sector, la promoción de la participación del sector privado y formulación y reformulación de la legislación. El mismo autor (2004) expone una clasificación de los países, basada en la velocidad e intensidad de las reformas:

- Transformación avanzada: Argentina y Chile, que muestran grandes avances en cuestiones regulatorias y en inclusión del sector privado en los servicios, aunque difieren en la velocidad de las reformas.
- Transformación parcial con mayor actualización de marcos regulatorios: Bolivia<sup>23</sup>, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Uruguay. Este grupo se caracteriza por haber elaborado nuevos marcos regulatorios para el sector, sin embargo existen deficiencias en la operativización. El nivel de participación privada ha sido menor, a excepción de Bolivia y Colombia.
- Transformación parcial con mayor participación privada: Brasil, Ecuador y Honduras son países que a pesar de no poseer marcos regulatorios actualizados, tienen experiencias de participación de la iniciativa privada.
- Transformación incompleta o en proceso: aquí entran el resto de países de la región, en los cuales las reformas han sido más lentas, la concertación nacional más difícil y la participación del sector privado ha sido también menor.

Las políticas de privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado, que se intensifican desde finales de los ochentas y en especial en la década de los 90 (Ver

---

<sup>23</sup> Esta clasificación está hecha en el año 2004. En la actualidad (2009) la situación de Bolivia ha cambiado. La Nueva Constitución Política del Estado representa una gran conquista social, fue aprobada por el pueblo a través de un referendo que trajo muchas controversias. En materia de agua, la nueva Constitución incluye entre los derechos fundamentales el acceso al agua (Artículo 16), a los servicios de agua potable y alcantarillado (Art. 20.I), y prohíbe la privatización de los recursos naturales (Art. 20.III y Art. 311.II). Esto representa un gran avance y una política de Estado clara en contra de la mercantilización del recurso. La versión oficial de la Nueva Constitución Política del Estado fue aprobada por la Asamblea Constituyente en 2007 y compatibilizada por el Honorable Congreso de la Nación en octubre 2008.

Gráfico II.1), son uno de los puntos a resaltar, dada la magnitud y sus resultados (Lobina y Hall, 2003). La privatización se ha dado en diferentes niveles, hasta llegar a la concesión total. La participación de la iniciativa privada en el sector se ha presentado como una solución técnica a los problemas o deficiencias de los servicios, ya sea de calidad, administrativos, de eficiencia, etc. Sin embargo, queda claro que la inclusión de la iniciativa privada en el sector tiene un fuerte carácter ideológico y político, cobijada por los parámetros del Consenso de Washington. Así mismo, la realidad muestra que incluso en aquellos lugares en donde las concesiones privadas de servicios de agua potable y alcantarillado fueron abandonadas o canceladas, como en Cochabamba o Buenos Aires, los problemas no fueron mitigados, algunos empeoraron y surgieron nuevos, como los juicios que enfrenta el Estado por incumplimientos de las empresas privadas.

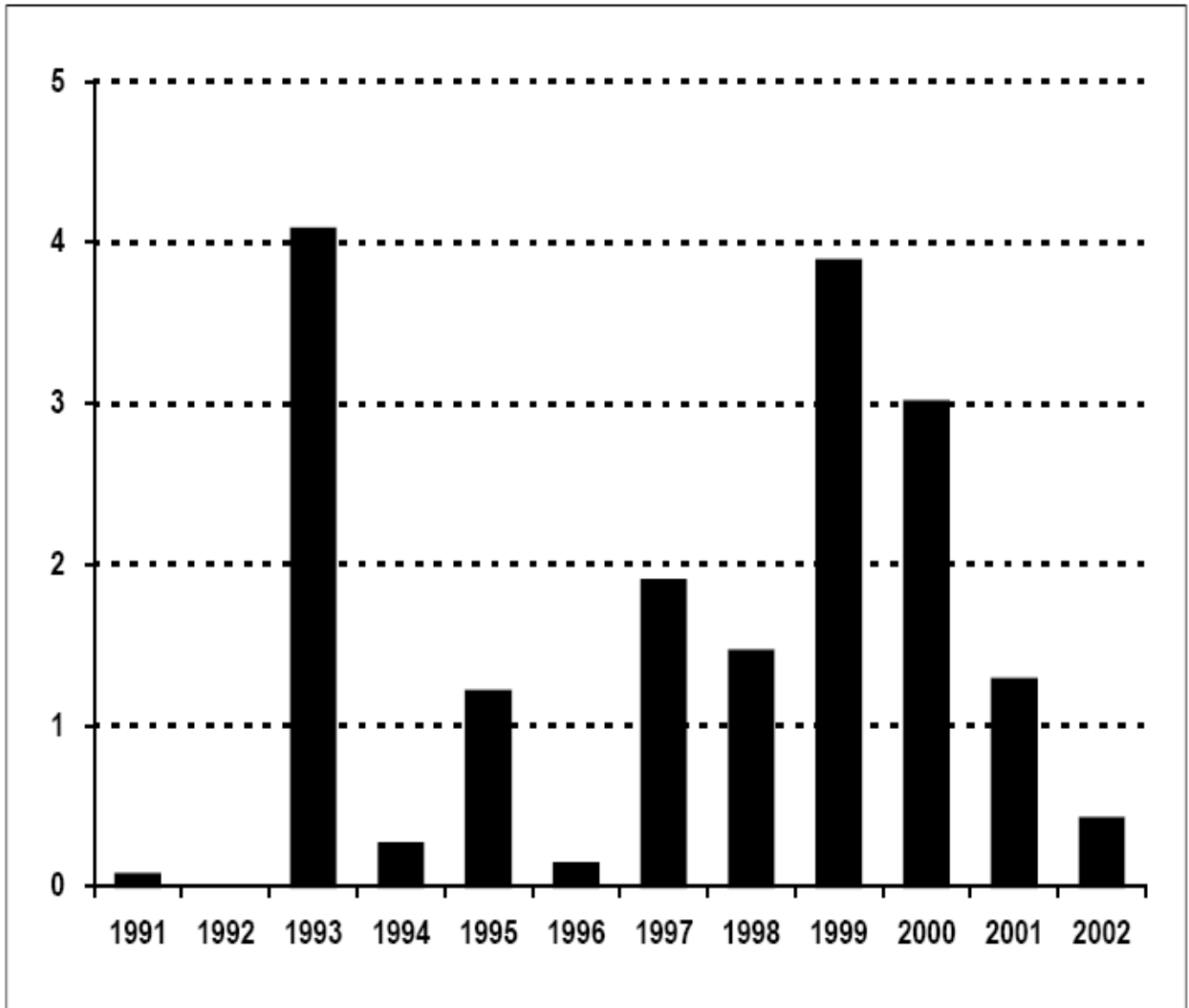
En América Latina destacan los casos de privatización<sup>24</sup> amplia de servicios de agua potable y alcantarillado de Argentina, Chile, Bolivia, Brasil y México, aunque el modelo privatizador se extiende mucho más allá del sector hidráulico. La privatización en Chile, por ejemplo, responde a motivos similares a los del resto de AL y se llevó a cabo en dos períodos, interrumpidos por la crisis económica de 1982. El caso de las privatizaciones en Chile es el más antiguo de las experiencias de AL. El primer período comprende de 1973 a 1982, mientras que el segundo de 1985 a 1990<sup>25</sup>. En 1960, Chile contaba con sólo 46 empresas estatales y al concluir el gobierno de Allende (1973), la cantidad había aumentado a 527. En el primer período se vendieron 90 compañías estatales y 16 bancos, mientras que el segundo período se caracterizó por la venta de las empresas más importantes (Lan Chile, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Compañía Telefónica Chilena, entre otras) (Rogozinski, 1993: 22).

---

<sup>24</sup> Los casos de privatización de servicios de agua potable y alcantarillado no son exclusivos de América Latina. También hubo casos de concesiones, en sus diferentes variantes, en diferentes países de Europa, por ejemplo. Se pueden citar Rumania, República Checa e incluso Francia. En algunos casos las concesiones fueron otorgadas sin previa licitación, como fue el caso de la Timisoara, Rumania, en el 2000 (Lobina y Hall, 2003).

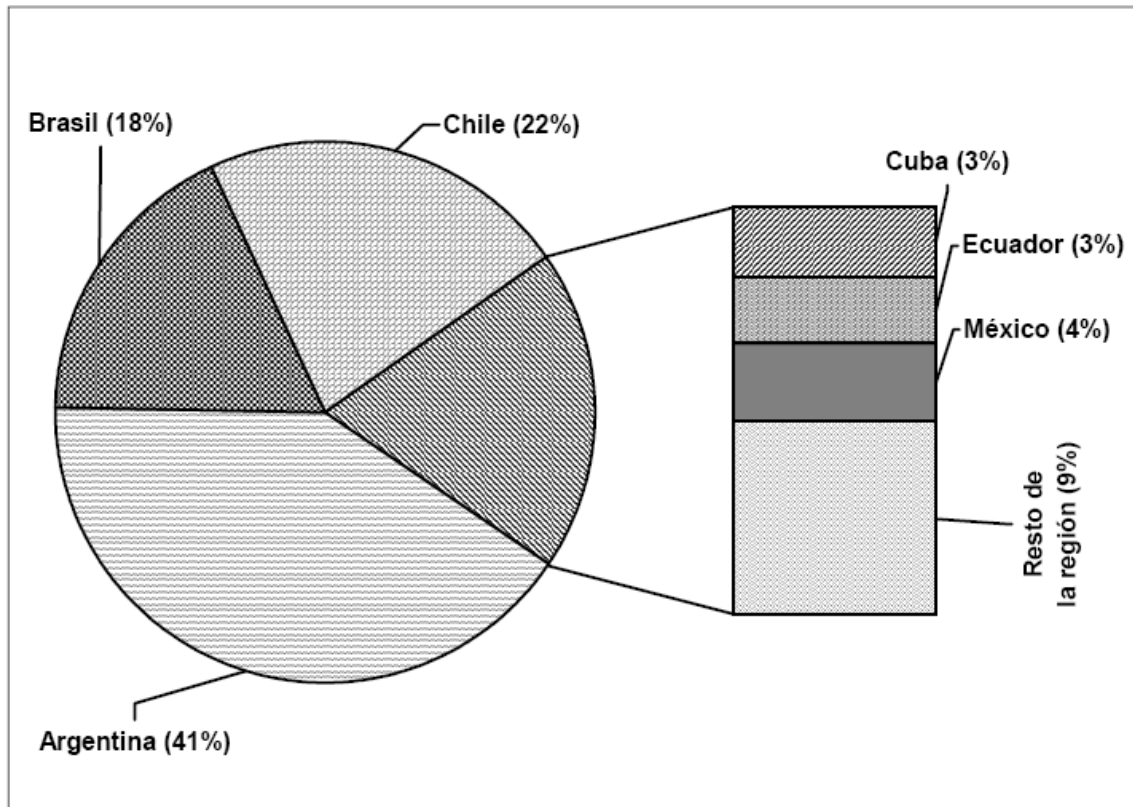
<sup>25</sup> Otros autores, como Sánchez González Manuel y Corona Romo Rossana (en Sánchez, 1993) distinguen dos períodos que no coinciden totalmente con el delineado por Rogozinski. Las dos rondas de privatizaciones que identifican son de 1974 a 1978 y de 1985 a 1989.

**Gráfico II.2: Inversión en proyectos de agua potable y saneamiento con participación privada en América Latina y el Caribe 1991-2002 (miles de millones de dólares/año)**



Fuente: Jouravlev, 2004: 39

**Gráfico I.3: Inversión en proyectos de agua potable y saneamiento con participación privada por país, en América Latina y el Caribe 1991-2002 (porcentaje)**



FUENTE: Jouravlev, 2004:40

En el caso de la capital de Chile, Santiago de Chile, el sector de agua potable y saneamiento fue privatizado de manera tal que las corporaciones públicas del sector tenían al Estado como el principal accionista, a pesar de que los servicios públicos de agua tenían fama de funcionar bien. La concesión fue parcial. Las corporaciones funcionaron como empresas comerciales autónomas que se encargaban de operar los sistemas del abastecimiento de agua y alcantarillado.

En Uruguay, la OSE (empresa pública del agua) había tenido históricamente a su cargo el servicio de distribución de agua, lo cual duró hasta la década de los 90. El caso del departamento turístico de Maldonado es de suma importancia para destacar el fracaso que tuvo el proceso de privatización en Uruguay. En 1998, el gobierno otorgó



una concesión privada del servicio de suministro de agua al consorcio Aguas de la Costa (subsidiaria de Suez). A partir de la concesión, los usuarios se enfrentaron a aumentos de tarifas de más del 10%, así como a condiciones cada vez peores de cañerías, agua imposible de beber y bajos niveles de reservas. En el año 2000, la concesión pasó a manos de Uragua Ltda. (subsidiaria de Aguas de Bilbao). En este caso, la negligencia de la empresa dejó sin agua a diferentes poblaciones por períodos cortos, a lo cual se sumó nuevamente el aumento de tarifas y la mala calidad del agua. Los habitantes de Maldonado pagaban las tarifas más altas de todo Uruguay. Finalmente, en el año 2003, el gobierno uruguayo retiró la concesión a Uragua. Sin embargo, al 2005 la compañía española seguía operando en Maldonado (ATI, 2005: 23).

La privatización del agua en Bolivia, es un caso que tuvo mucha resonancia internacional, por los resultados catastróficos de la intervención privada y por la movilización social que hubo en torno al tema, que llevaron entre otras cosas a la renuncia del presidente de turno. En 1999 el Banco Mundial recomendó<sup>26</sup> privatizar Servicio Municipal del Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA), empresa municipal que abastecía de agua a Cochabamba, a través de una concesión a Internacional Water (subsidiaria de Bechtel). En octubre de 1999 el gobierno boliviano aprobó la Ley de Saneamiento y Agua Potable, que ponía fin a subsidios gubernamentales y generaba las condiciones legales para la privatización del servicio (Shiva 2003: 112). El proyecto de rehabilitación del abastecimiento de agua y alcantarillado del Banco Mundial, para las ciudades de La Paz/El Alto, Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba tenían como objetivo ofrecer un servicio “más eficiente, y sentar las bases de un servicio sostenible” (Banco Mundial, 2001:1). Entre las principales acciones contempladas por el Banco Mundial figuraban la expansión del sistema, la mejora de gestión y operaciones, el desarrollo del sector, a partir de “políticas y reglamentos más adecuados” (Banco Mundial, 2001:1) y una mejor coordinación a nivel nacional.

---

<sup>26</sup> El mismo Banco Mundial afirma: “el Presidente de Bolivia decidió privatizar los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado de La Paz y Cochabamba, condición impuesta por el Banco para la ampliación del préstamo por dos años hasta 1997. La privatización consiguió resultados positivos en La Paz, pero no en Cochabamba, donde continuaron las interferencias políticas” (Banco Mundial, 2001: 2).

Específicamente, en la ciudad de Cochabamba, en 1999, se firmó un contrato de concesión por 40 años. La empresa beneficiaria del contrato fue Aguas de Tunari (subsidiaria de Bechtel). La recuperación de costos fue la consigna para que las tarifas aumentaran para el año 2000 entre el 35 y el 51%, afectando de esta manera la economía doméstica de los sectores sociales con mayores necesidades<sup>27</sup>. El resultado de este aumento de tarifas, y el consecuente corte de suministros, trajo como desenlace el levantamiento masivo de aquellos sectores más afectados. A principios del año 2000 se formó una alianza ciudadana que se dio a conocer como la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, la cual encabezó movilizaciones masivas que mantuvieron cerrada la ciudad durante cuatro días. Tras varias muertes, cientos de heridos y una huelga general, en abril del 2000 el gobierno tuvo que rescindir el contrato. La empresa municipal SEMAPA fue entregada a los mismos trabajadores y al pueblo. La corporación desplegó un pleito contra el gobierno de Bolivia por 25 millones de dólares, en concepto de indemnización por pérdida de beneficios<sup>28</sup> (Barlow y Clarke, 2004:7).

La privatización ha sido parte de las políticas de descentralización, en la cual se traspasan funciones del Estado. En verdad los proyectos de privatización en los servicios de agua potable implementados en los 90, tuvieron poco que ver con problemas específicos de dichos servicios, como falta de cobertura, mala calidad, falta de inversión pública y déficit de las empresas. La principal razón para impulsar estos proyectos, ha sido la aceptación de los principios arriba citados (entre otras cosas por presiones a los gobiernos de las instituciones internacionales de financiamiento), prácticamente de manera acrítica y ahistórica, lo cual es de extrema gravedad. Esto no implica que las empresas no tuvieran problemas, sino que se justificó la

---

<sup>27</sup> El Banco Mundial asume un aumento de tarifas del 38%, con un posterior aumento del 20% (BM, 2001: 4).

<sup>28</sup> Bechtel demandó a Bolivia en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI o ICSID por sus siglas en inglés y del cual el Banco Mundial es socio con el 8% de acciones), pero ante las presiones públicas, entre otras cosas, la demanda fue retirada y el arreglo final se llevó a cabo entre el gobierno y la transnacional. En enero de 2006 se acordó entre las partes que el gobierno de Bolivia debía pagar alrededor de 30 millones de dólares a Bechtel. Para más información ver: <http://www.democracymctr.org/bolivia/investigations/water/bechtel-vs-bolivia.htm>

implementación de políticas neoliberales a través de problemas que pudieron tener solución de otra manera. Lo que se puede afirmar es que las políticas de privatización y descentralización ocuparon un lugar importante a escala internacional, en la que América Latina ocupó un lugar importante (Ver cuadro II.1).

**Cuadro II.1: Proyectos de privatización de servicios de agua potables y saneamiento por región, 1990-2005**

Región	Cantidad de contratos	%	Millones de dólares estadounidenses	%
Asia Oriental y Área Pacífico	139	36.5	19207	42.6
América Latina y el Caribe	147	38.6	20971	46.5
Resto del mundo	95	24.9	4956	10.9
Total	381	100	45134	100

Fuente: Elaboración propia en base a Castro, 2007:100

Otro marco de gestión o política adoptada por Estados latinoamericanos en el sector hidráulico es la gestión integrada. Los cambios ocurridos en las estructuras legales, institucionales, financieras y operacionales del sector pasaron, a partir de los 90, de la gestión sectorial a la gestión integrada del agua. La SEMARNAT, expone que la gestión integrada<sup>29</sup> del agua implica la elaboración e implementación de políticas públicas aceptadas socialmente y con la participación de diferentes actores del sector público y privado. La definición que da de este tipo de gestión se resume en lo siguiente: “Una estrategia de manejo integral del recurso hídrico debe considerar procesos integrados de la relación del agua con el mantenimiento de los ecosistemas naturales, acuáticos y terrestres, y con las zonas de captación, la prevención de enfermedades, la prevención y amortiguación de desastres naturales, la producción de alimentos, el crecimiento económico, el bienestar social, la dinámica de las ciudades y, en general, los

<sup>29</sup> Se puede utilizar tanto el término de “gestión integral” como el de “gestión integrada”. Ambas hacen referencia a una política, pero en el primer caso se estaría haciendo referencia a la integración de la dimensión natural y de la social a gestión de recurso, mientras que la segunda haría referencia a la integración de diferentes actores sociales.

asentamientos humanos con sus patrones de consumo, entre otros” (SEMARNAT, 2006: 255).

La gestión integrada del recurso se asienta sobre la idea de responsabilidad compartida entre los actores involucrados. El Estado sería responsable de elaborar políticas y crear un marco normativo adecuado, las empresas y comunidades, de ofrecer servicios de agua potable y de explotar los recursos de manera sustentable. Para lograr la gestión integrada, se requeriría de formas de toma de decisión participativa, la adecuación de las normas vigentes y la creación de nueva legislación, redefinir responsabilidades institucionales y descentralizar responsabilidades y funciones, entre otras cosas. La gestión integrada en México, por ejemplo, reconoce las cuencas hidrológicas como ámbitos naturales de gestión del recurso, para lo cual se llevaron a cabo amplias reformas institucionales y normativas.

La idea de gestión integrada se asocia a la toma de decisiones integrales, interdisciplinarias y participativas. Para lograrla es necesario coordinar intereses, dinámicas poblacionales y naturaleza. Aquí es donde se inserta la idea de gestión del recurso por cuencas hidrográficas, reconocidas como unidades territoriales adecuadas para la gestión integrada del agua. Esto implica la existencia de organismos de cuencas, responsables de la gestión de obras hidráulicas con fines de uso múltiple, del manejo de las cuencas de captación y del control del uso de agua. Los organismos de cuenca coordinan las acciones relacionadas con el agua, en un espacio territorial delimitado naturalmente, que en gran parte de los casos no concuerda con las divisiones políticas territoriales, convirtiéndose en problemático. Es a partir de los años 60 cuando inician las evaluaciones y los planes nacionales por cuencas hidrográficas en América Latina, junto con planes nacionales de ordenamiento del recurso. Estos planes decayeron en los ochentas y fueron retomados nuevamente en los 90, a pesar de lo cual el tema de la gestión el agua apenas se incluye en la agenda política (Dourojeanni y Jouravlev, 2001 y 2002). Sin embargo, la cuestión de la gestión integral es un denominador común a la hora de incluir la gestión del agua en las agendas de los gobiernos latinoamericanos.

La importancia de la gestión por cuencas recae en que los procesos que en ella ocurren y su morfología influyen en los ecosistemas que la integran, regulando y manteniendo la biodiversidad y el ciclo del agua. Una cuenca hidrológica es un todo compuesto por aguas superficiales (lóticas y lénticas), aguas subterráneas (hiporéicas y freáticas) y por corredores fluviales (ríos y planicies de inundación). Una cuenca hidrológica es una forma de organización propia de la naturaleza, es una porción de territorio que capta agua de lluvia, la retiene en sus componentes acuáticos y terrestres, la libera a la atmósfera a través de la evaporación de los biomas y la transpiración de las plantas, y la distribuye, eventualmente, a través de ríos al mar (Toledo, 2006). La función natural de una cuenca es la de transportar y almacenar agua, energía, organismos y materiales, así como reproducir el ciclo del agua, transformar elementos químicos y reproducir ambientes bióticos. Cada cuenca difiere física y socialmente, pero su funcionamiento es básicamente similar.

Las cuencas están delimitadas por parteaguas topográficos y ocupadas por “una red de drenaje, su hidrosistema fluvial, que constituye un complejo mecanismo de transporte por el que circulan agua, sedimentos, materiales, minerales y materia orgánica hacia los componentes acuáticos y terrestres de este superorganismo. Como sistema ecológico dinámico y abierto, la cuenca depende de insumos, transferencias y productos de masas y energía. La energía solar y la precipitación son los mayores insumos que movilizan a este sistema biofísico. Su mecanismo de transferencia y regulación lo constituyen la cobertura vegetal, los suelos y el sustrato geológico. Sus productos son las aguas superficiales y subterráneas de sus corrientes y acuíferos, además de las pérdidas por la evapotranspiración en sus biomas” (Ibid: 176).

Aún no se ha logrado la gestión integral por cuencas, sino que predomina la gestión fragmentada por sectores, separados por su control y aprovechamiento, por tipos de uso, por fuente de captación, entre otros. Justamente el desafío planteado por gobiernos y organismos internacionales, reside en crear capacidad de gestión más allá de límites geográficos político-administrativos. Sin embargo, la gestión integrada por

cuencas tiene sus limitantes. Hidrológicamente, por ejemplo, los límites naturales superficiales de la cuenca no necesariamente coinciden con los límites de aguas subterráneas.

#### *Instituciones: Legislaciones y organizaciones*

Lo que ha caracterizado a las reformas en la gestión pública del recurso hídrico de la región durante los últimos años ha sido la descentralización, la búsqueda de la gestión integrada y por cuencas, así como la implementación apresurada, en gran parte de los casos. La creación y reformulación de las legislaciones nacionales y de organizaciones relacionadas son parte de estas políticas y significan modificaciones institucionales. La institucionalidad se entiende como el conjunto de normas y relaciones en las que participan gobierno y sociedad, a partir de esquemas formales e informales. La institucionalidad que se requiere para lograr una gestión integrada del recurso, por ejemplo, y atendiendo a las leyes y organizaciones relacionadas, aún es débil. A pesar de ello, América Latina se encuentra en el proceso de afianzar sus instituciones relacionadas con el agua y su gestión, paralelamente a los procesos de descentralización y privatización.

En términos de normatividad (Dourojeanni y Jouravlev, 2002), en algunos países la modificación de leyes de agua quedaron inconclusas desde hace algunos años; mientras que en otros, las reformas no se hicieron esperar. En el primer caso, las formas de gestión fueron acompañadas con la modificación de normas, instancias de decisión y organizaciones. En el segundo caso, el proceso de reforma hidráulica se materializó con las reformas legislativas, la creación de autoridades de cuenca y de organizaciones relacionadas (como la Comisión Nacional de Aguas, en México). Sin embargo, lo realizado en materia legal es aún insuficiente

El cuadro II.2 nos muestra, por ejemplo, un resumen de reformas legales, la creación de entes reguladores y descentralización administrativa y participación del sector privado (PSP) para los servicios de agua potable y alcantarillado, entre 1989 y 2002 en algunos países latinoamericanos. Chile y Argentina son los pioneros en

implementar cambios en el sector, sumándose el resto de los países mostrados a mediados de la década de los 90. Estos son sólo un ejemplo de los cambios hacia esa institucionalidad que requiere la gestión integrada, pero desde una perspectiva sectorial.

**Cuadro I.2: Reformas legales y descentralización de los servicios de agua potable y alcantarillado en países latinoamericanos (1989-2002)**

	Año de inicio	Nuevo marco legal	Creación ente regulador	Descentralización	PSP
Argentina	1990	Varios decretos a nivel provincial	Varios a nivel provincial	Provincial y municipal	Varias provincias
Bolivia	1994	Ley SIRESE Ley Sectorial	SISAB	Municipal	La Paz y El Alto
Brasil	1990s	Ley Sectorial	Varios a nivel estadual	Municipal	Varios municipios
Chile	1989	Ley Sectorial	SISS	Regional	Varias regiones
Colombia	1994	Ley Servicios Públicos	CRA	Municipal	Varios municipios
Costa Rica	1996	Ley Marco	ARESEP	No	No
Nicaragua	1998	Ley Sectorial	INAA	No	No
Panamá	1998	Ley Sectorial	ERSP	No	No
Paraguay	2000	Ley Sectorial	ERSSAN	No	No
Perú	1995	Ley Sectorial	SUNASS	Municipal	No
Uruguay	2002	Ley Marco	URSEA	No	Punta del Este

PSP: Participación del sector privado  
FUENTE: ADERASA S/F: 7

En términos de legislación nacional hídrica en algunos países de América Latina, Dourojeanni y Jouravlev (2001: 39), nos ofrecen también un pequeño cuadro de la situación. Con base en este cuadro, se puede decir señalar lo siguiente, por país:

- **Argentina:** Actualmente no existe una legislación nacional de agua que abarque todo el territorio. Existen leyes a nivel provincias sectoriales e inflexibles, asimetrías entre provincias y vacíos legales. Este caso será analizado puntualmente en el capítulo 3.
- **Bolivia:** La legislación en torno al recurso se resume en la Ley de Aguas, que data de 1906, con lo cual la ley es prácticamente obsoleta y totalmente desactualizada. Existen otras leyes que se fueron aprobando sobre la marcha, ante la cantidad de vacíos legales, pero estas leyes no guardan relación entre sí ni con la Ley de Aguas. También

cabe aquí aclarar que se introdujeron modificaciones muy importantes en la Nueva Constitución Política del Estado, como ya se ha mencionado antes, relacionadas con el agua.

- **Costa Rica:** Existe una amplia legislación hídrica en este país, aunque está también desactualizada y presenta algunas contradicciones entre leyes y decretos. La ley nacional vigente es la Ley de Aguas (1942).
- **El Salvador:** Existe una gran diversidad de leyes relacionadas con el recurso, lo cual genera confusión en los ámbitos de acción y delimitación de funciones o responsabilidades. Esto se agrava ya que gran parte de las leyes no están reglamentadas.
- **Guatemala:** Este país no cuenta con una ley general de agua, sino que existen muchas normas en diferentes leyes, lo cual implica un gran desorden legal.
- **Panamá:** Este país también carece de un cuerpo legal y las competencias en la gestión del recurso es igualmente dispersa. Las normas técnicas también están desactualizadas. La legislación hídrica nacional se basa en el Decreto Ley No 35, que reglamenta el uso de aguas.
- **Paraguay:** La dispersión legal es también característica de este país. Existen grandes inconsistencias, vacíos legales, conceptuales y de responsabilidad. Las leyes existentes no se ajustan a la realidad actual y no existe un principio integrador de la gestión.
- **Perú:** El principal texto rector nacional es el Decreto Ley No 17752 o Ley General de Aguas, que data de 1969. Aquí se establece que la administración del agua queda en manos del sector agrícola. La ley es claramente sectorial y, como en gran parte de los casos, escapa a la realidad actual.

La legislación nacional de países latinoamericanos muestra características comunes: dispersión legal, vacíos legales y desactualización. Sin embargo, las leyes de aguas que se han aprobado en países latinoamericanos durante los últimos 15 años, así como las propuestas de modificación, aparecen como una expresa intencionalidad de crear generar el marco regulatorio necesario para la intervención de la iniciativa privada en



la gestión del recurso y la descentralización de funciones y responsabilidades estatales antes centrales.

El interés por descentralizar la gestión del agua también es manifiesto en la creación de organismos de cuenca o entidades de gestión de agua por cuenca en diferentes países de la región. Este es el caso de Brasil, con la creación de los Comités de Cuencas y la Agencia de Aguas en Brasil; en el caso de México, los Consejos de Cuenca; en Perú, las Autoridades Autónomas de Cuencas Hidrográficas; y en Chile, las Corporaciones Administradoras de Cuencas (Dourojeanni y Jouravlev, 2001). Así mismo, existen acuerdos internacionales en torno a la gestión del recurso, tomados en diferentes ámbitos, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Agua (Mal del Plata, Argentina, 1977), la Conferencia Internacional sobre Agua Dulce (Bonn, Alemania, 2001), entre otros; que plantean dejar de lado los enfoques sectoriales hacia una gestión integrada del agua. La tendencia es crear entes no sectoriales y lograr la gestión integrada por regiones o grupos de cuenca, tomando como base de planificación la cuenca hidrográfica.

En este contexto conceptual y de cambios en América Latina, es posible presentar las reformas en la gestión pública del recurso en México. Esto con el fin de ejemplificar lo antedicho y para, posteriormente, contrastarlo con las reformas implementadas en Argentina durante el mismo periodo.

---

# II- RECURSOS Y POLÍTICAS HIDRÁULICAS MÉXICO

---

“...aspiramos a ser: Una nación que cuente con seguridad en el suministro del agua que requiere para su desarrollo, que la utilice de manera eficiente, reconozca su valor estratégico y económico, proteja los cuerpos de agua y preserve el medio ambiente para las futuras generaciones” (CONAGUA, 2001: 77)

En este capítulo se presentan algunas de las características del país, geográficas, en cuanto a disponibilidad del recurso, población, usos, etc. También se presenta un resumen de las políticas hidráulicas de México, para el periodo 1990-2006. Esto implica reconocer cuáles son las instituciones federales de México relacionadas con el agua, así como mostrar sus funciones y acciones. Aquí se insertan las políticas públicas hidráulicas nacionales implementadas a través de la creación o modificación de las instituciones, de los planes y programas llevados a cabo por éstas, el financiamiento otorgado al sector, así como los cambios en el marco normativo. En este sentido, los ejes de análisis para el caso de México y posterior comparación y reflexión respecto al caso de Argentina, son el institucional; las políticas implementadas a través de planes, programas y acciones; el financiamiento público otorgado al sector hidráulico; y el marco normativo. Sin embargo, esto no adquiere sentido si no se inserta en el contexto nacional e internacional.

## **Contexto de la reforma en el sector agua en México: las políticas neoliberales**

En el primer capítulo se hizo referencia a las características de la reforma neoliberal del Estado, en particular para países de América Latina. La reforma del Estado se inserta en una reestructuración amplia de la economía mundial, en la crisis regional y en la crisis del propio capitalismo. Es importante aquí señalar de qué manera se lleva

a cabo esta reforma en México, cuándo y quién/es; con el fin de contextualizar y darle mayor sentido a los cambios en las políticas hidráulicas.

En términos internacionales, los problemas o dilemas estructurales, muy a grandes rasgos, se centraron (Vilas, 1997) en la crisis de los Estados de Bienestar, en la crisis de la rigidez productiva fordista, en la crisis de los tratados de Breton Woods<sup>1</sup>, y en la crisis de modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Estos tres dilemas se agravaron y complementaron con los aumentos en el precio del petróleo a principios de los setenta, la estanflación y la crisis de la deuda a principios de los ochenta. México no escapó a este contexto y fue un actor activo en esta escena.

La crisis e inestabilidad internacional en los setenta repercutió en la economía de México, generando inflación, devaluación, déficit fiscal, entre otros. El papel del Estado intervencionista en esta década se debilitó, llegando a un punto de inflexión en el año 1982, donde se podría ubicar el inicio de la reforma neoliberal del Estado en este país. El abandono del Estado interventor inicia con la nacionalización de la banca en septiembre este año, que fue un intento fallido por resolver una coyuntura de crisis económica severa, medida tomada durante el gobierno saliente de José López Portillo.

La reforma neoliberal del Estado se materializa en 4 periodos de gestión: el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el gobierno de Ernesto Zedillo Ponde de León (1994-2000) y el de Vicente Fox (2000-2006). Lo que ocurre de 2006 a la actualidad no es ajeno a este proceso, pero nos limitaremos al periodo de estudio. Cada uno de estos gobiernos lleva a delante una serie de medidas que encajan con la caracterización de la RNE y creo importante señalar algunas de las políticas implementadas por cada uno.

Durante el periodo 1982-1988 se pueden señalar las siguientes medidas: implementación del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE),

---

<sup>1</sup> Los tratados de Breton Woods están relacionados con los regímenes de tipos de cambios fijos ajustables y con el sistema del patrón oro.

elaborado por el FMI, que implicó una disminución corta del déficit público pero generó una intensa contracción de las actividades productivas (agudizando la recesión económica). La implementación del PIRE consistió en la modificación de precios y tarifas públicas, el aumento de impuestos indirectos y la reducción del gasto público real. Esto permitió que México fuera sujeto nuevamente de crédito, gracias al respaldo del FMI (Salazar, 2004). El ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), tras la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986, no es un dato menor, ya que fue un síntoma de la política de liberalización comercial (y luego financiera). En 1987 se desplomó la Bolsa Mexicana de Valores, el proceso inflacionario se agravó, hubo fuga de capitales y la actividad económica cayó. A esto el gobierno respondió con otro programa, el Pacto de Solidaridad Económica (PASE), que consistió en una serie de pactos entre gobierno, empresas y sindicatos en torno a precios y salarios que tenían como fin contener la inflación.

Durante el periodo 1988-1994 se destacan las políticas destinadas a contener la inflación, al crecimiento de la producción orientada a la exportación (maquilas por ejemplo) y a la renegociación de la deuda externa. En este periodo se destacan también algunos hechos relacionados íntimamente, como la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1993, como política que orientaba la producción del país a la exportación (entre otros significados); la venta de grandes empresas estatales, como Teléfonos Mexicanos, y la re-privatización de la banca. Tres hechos también son indicadores/consecuencias de la situación crítica por la que atravesaba México en 1994, a pesar de los Informes de Gobierno positivos y alentadores, en términos tanto económicos como sociales y políticos: el Levantamiento Armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1° de enero de 1994; el asesinato del candidato a la presidencia por el mismo partido por el que gobernaba Salinas (PRI), Luis D. Colosio; y la baja en las reservas internacionales

que contextualizó lo que se dio a llamar el “error de diciembre”<sup>2</sup> de 1994 (Ibíd) y a la consecuente devaluación del peso mexicano.

La salida triunfal del sexenio de Salinas tuvo como contraparte la entrada accidentada del gobierno de Zedillo. El “error de diciembre” y la devaluación marcaron un inicio de sexenio crítico: el colapso de las reservas y la devaluación generaron efectos en el mercado internacional dando como resultado lo que se conoció como el “efecto tequila”, que representó la caída de las bolsas de valores en países latinoamericanos y una recesión generalizada. Zedillo respondió con una serie de medidas también de corte neoliberal: el rescate financiero con dinero proveniente de organismos internacionales y del gobierno estadounidense (que implicó mayor endeudamiento); aumento de las tasas de interés, que implicó políticas monetarias y fiscales restrictivas; nuevo rescate bancario a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) que absorbió la cartera vencida de los bancos e implicó también un endeudamiento público sin precedentes; entre otras.

Las políticas implementadas durante estos tres gobiernos priístas se pueden resumir en: “disciplina presupuestal, disminución de la burocracia, contención salarial, crecimiento económico orientado hacia afuera, aumento de la inversión extranjera directa en actividades especulativas, desregulación estatal, concentración discordante del ingreso” (Ibíd: 10) y endeudamiento público. El gobierno posterior de Fox, que también marcó el “fin” de la dictadura priísta, sin embargo, no fue ajeno a las políticas neoliberales.

---

<sup>2</sup> El “error de diciembre” implicó una devaluación forzada por la fuga de capitales, tras el intento fallido de contener justamente una fuga de capitales con la devaluación que implicaba el hecho de que las reservas internacionales hubieran bajado significativamente. Salazar (2004) lo explica muy bien: “ A partir de octubre de 1994, se produjo el derrumbe de las reservas internacionales, pero Salinas decidió postergar la devaluación... En este contexto y ya con Ernesto Zedillo .... se produjo el “error de diciembre”, cuando José Serra Puche, Secretario de Hacienda, decidió cambiar la resolución del Director del Banco de México, Miguel Mancera Aguayo (quien proponía la libre flotación) y estableció una ligera ampliación de la banda de flotación (15%); sin embargo, se hizo del conocimiento de los empresarios... la difícil situación de las reservas internacionales. Filtrada la información, hubo compras masivas y especulativas de dólares. La devaluación no fue provocada por la fuga de capitales sino a la inversa” (p.7).

Vicente Fox, por su parte, continuó con la política económica ortodoxa de los tres gobiernos anteriores. Su período (2000-2006) se caracterizó por la reducción del gasto público, la falta de incentivos para inversionistas en la economía interna, y una política económica orientada a administrar los equilibrios macroeconómicos. Así como estancamiento de la economía, que se asoció a la deformación de la estructura productiva y que tuvo como contraparte el crecimiento del sector financiero (Ornelas, 2007). Fox ha sido, además, uno de los defensores acérrimos del Plan Puebla-Panamá y uno de los impulsores del debilitamiento de Petróleos Mexicanos. En términos sociales, el empleo se estancó y la situación de pobreza empeoró. Las políticas relacionadas con el empleo fueron insuficientes para la demanda de puestos de trabajo formales y la pobreza se abordó con medidas asistencialistas (como el programa *Oportunidades*).

Ornelas (2007: 155) afirma, haciendo alusión al periodo neoliberal en general y en particular al gobierno de Fox, que “la política económica se ha empeñado en lograr equilibrios macroeconómicos, hacer funcionar libremente el mercado, abrir la economía a los flujos de capital y mercancías sin restricción alguna y elevar las exportaciones”. Así mismo, las políticas y programas sociales se vieron supeditadas al principio de disciplina fiscal. El gobierno de Fox (y actualmente el de Felipe Calderón) continuó con la línea neoliberal heredada de los gobiernos priístas. La dependencia de flujos externos de capital refleja la falta de una política económica orientada al crecimiento real de la economía. El estancamiento del empleo y la agudización de la pobreza también reflejan el estancamiento económico del país.

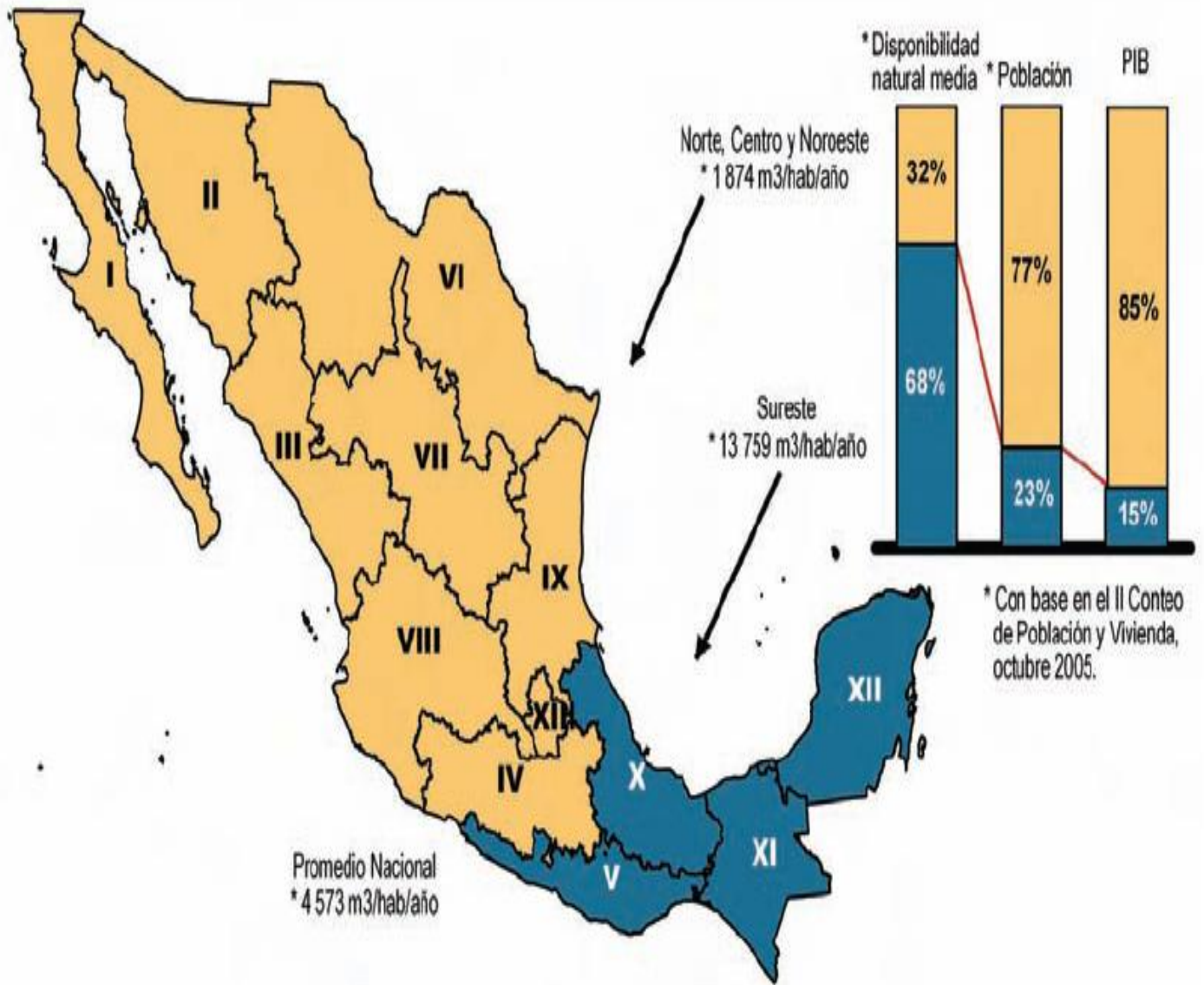
En este marco de políticas neoliberales, tiene lugar la reforma en el sector hidráulico. La contracción del gasto público y la orientación de la economía hacia la exportación, por ejemplo, marcan la política neoliberal. En función de estas políticas se diseñan también políticas en el sector hidráulico, orientadas a la privatización y a la descentralización. El Estado se retira lentamente para abrir paso a la inversión privada y a la gestión “integral” del recurso.

## **Recursos y políticas hidráulicas en México**

México, con una extensión territorial de 1,964,375 km<sup>2</sup>, es uno de los países de la región con baja disponibilidad de agua per cápita, cuya disponibilidad mayor de agua superficial se concentra en el sur del país, en contraposición a una alta actividad económica y mayor urbanización en el centro y norte; se puede hablar de un problema de disponibilidad o stress hídrico (CONAGUA, 2006b y ver Gráfico II.1).”En Baja California, en el norte de Sonora y en la mesa del Norte, existen zonas áridas en las cuales no hay escurrimientos superficiales y la precipitación es muy escasa... En el sur del territorio, en la vertiente del Golfo y en porciones de la vertiente del Pacífico, existen zonas donde el escurrimiento es alto, por lo que se presentan frecuentes inundaciones en territorios con poblaciones y explotaciones agrícolas vulnerables. El potencial de agua naturalmente disponible del país para el año 2005 fue de 472.2 km<sup>3</sup>/año. En el año 2000, con 97 millones de habitantes, esto significó una disponibilidad por habitante de 4,841 m<sup>3</sup>/año. En 2005, ésta se estimó en 4,573 m<sup>3</sup>/año. Esta situación resulta preocupante porque significa que México es un país con disponibilidad natural de agua por habitante baja y decreciente“ (SEMARNAT, 2006: 242).

El 68% de los recursos hídricos de México se localiza en ríos, el 17.8% en presas, el 11.7% de acuíferos y el 2.3% en lagos y lagunas. Las fuentes superficiales se resumen en 37 ríos principales, aproximadamente 70 lagos y lagunas de entre 1000 y 10000 ha. Las aguas subterráneas se encuentran en 653 acuíferos. En coherencia con los usos de agua en la región, México destina 77% de las extracciones de agua a actividades agropecuarias, en especial para riego, 14% para uso doméstico y 9% para uso industrial. La extensión de acceso a agua potable era, para el 2005, de 89.5%, mientras que la población con conexiones de alcantarillado apenas llegaba al 67.6% (Ibíd.).

**Gráfico II.1: Disponibilidad de agua, población y producto interno bruto**





## **Políticas hidráulicas en México: entre la descentralización y la gestión integral**

### *Instituciones*

Entre las instituciones que participan en la gestión, manejo, uso y preservación del agua en México, se puede iniciar citando a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la nación. El poder ejecutivo, tiene la atribución de concesionar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, con base en lo que establece el Artículo 27 Constitucional. El Ejecutivo también posee la facultad de designar a los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Comisión Nacional de Agua. El Legislativo, por su parte, es responsable de aprobar el presupuesto anual federal, legislar y reglamentar a nivel federal, teniendo también injerencia en los derechos de uso, aprovechamiento y explotación del recurso.

En general, los gobiernos municipales o ayuntamientos tienen la responsabilidad de prestar servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, en concordancia con los lineamientos de los gobiernos estatales. Otra institución estatal involucrada es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), organismo responsable de financiar proyectos y de administrar el Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), el cual recibe financiamiento del Banco Mundial (Saade Hazin, 2003 y Delgado, 2005).

Las secretarías federales que participan de alguna manera en la gestión uso, aprovechamiento y preservación del agua son (Ibídem):

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), involucrada en la administración de los recursos públicos;
- Secretaría de Salud (SS), responsable de establecer normas de calidad del agua;
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de sus programas sociales y relacionados con infraestructura; y
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la mayor injerencia que se describe a continuación.

La SEMARNAT es la institución, a nivel nacional, responsable de políticas ambientales. Tiene como principal propósito fomentar la protección, restauración y conservación de ecosistemas y recursos naturales, que se establece en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Es responsabilidad de esta Secretaría promover y conducir el desarrollo sustentable y la política ambiental del país. En materia hidráulica, es su responsabilidad administrar y preservar las aguas nacionales, con el fin de lograr su uso “sustentable”.

La SEMARNAT como tal, se crea en el año 2000. Su antecedente inmediato es la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), creada en 1994. En el año 2000 el subsector pesca de la SEMARNAP pasa a la Secretaría de Agricultura (actualmente SAGARPA), convirtiéndose en SEMARNAT. Antecede a la SEMARNAP la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, creada en 1982 y posteriormente (1992) transformada en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

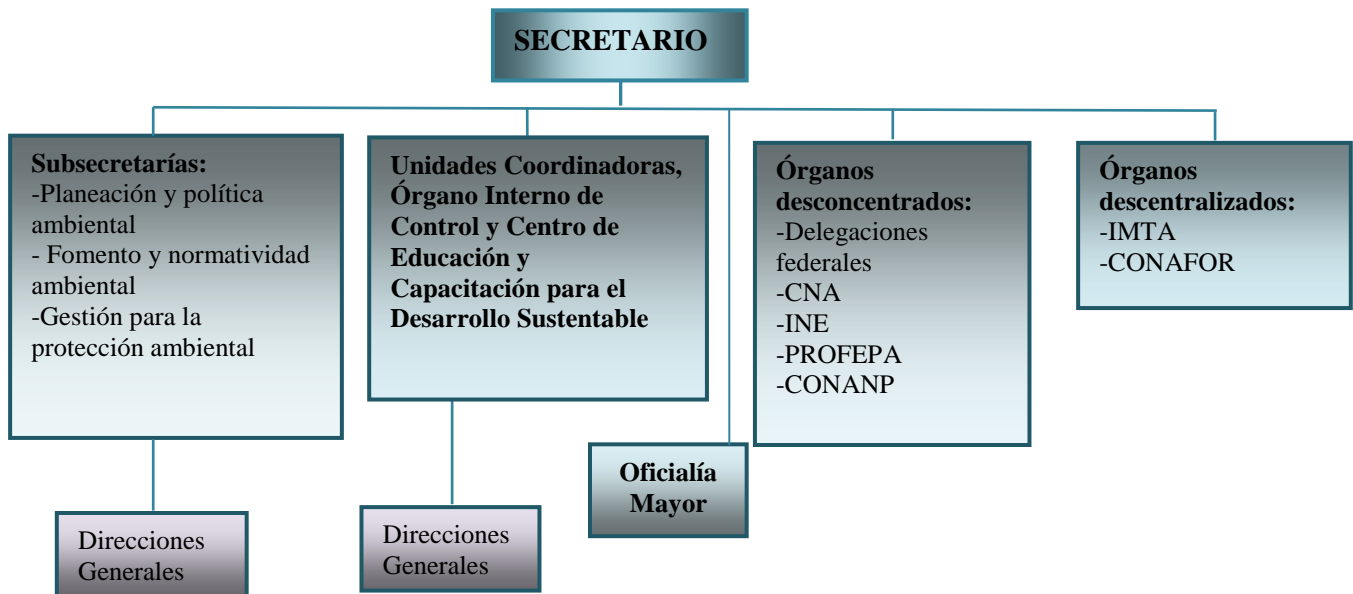
El primer antecedente institucional en materia de agua data de 1917, con la creación de la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización. En 1926 se crea la Comisión Nacional de Irrigación, principalmente con el fin de desarrollar obra hidráulica (infraestructura de riego, en especial). Posteriormente, se crea (1946) la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que tenía como fin coordinar e implementar acciones de desarrollo de proyectos agrícolas de riego y la construcción de presas. Esta Secretaría se fusiona (1976) con la secretaría de Agricultura, dando lugar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Es en el año 1994 cuando se da la escisión en la administración de los recursos hidráulicos, a través de la creación de la SEMARNAP, y el sector agricultura y ganadería, en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (INE, 2000, Gil Corrales, 2007 y CONAGUA 1993b).

En los años cuarenta y cincuenta se crean las primeras Comisiones de Cuenca, en los ríos Grijalva, Papaloapan, Coatzacoalcos y Balsas, que tenían como objetivo el desarrollo regional a través de grandes proyectos hidráulicos. Estas comisiones desaparecen hacia los años 70's. Al inicio del sexenio del ex presidente López Portillo

(1976-1982) “volvió a dispersarse la gestión del agua y se desaparecieron las comisiones hidrológicas” (Melville, 1997:89).

La institución federal más importantes que se responsabiliza actualmente de la gestión nacional del agua, es la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA, órgano desconcentrado de la SEMARNAT). El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), órgano descentralizado de la misma Secretaría, cumple también un rol importante, pero a nivel tecnológico y educacional. Otro organismo descentralizado de la SEMARNAT es la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR); mientras que el resto de organismos desconcentrados son el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Las funciones de cada una de estas instituciones se encuentran establecidas en el Reglamento Interno de la SEMARNAT.

**Gráfico II.2: Resumen de la estructura orgánica de la SEMARNAT**



Fuente: Elaboración propia con base en [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

La Comisión Nacional de Agua es creada el 16 de enero de 1989 (DOF), a través del decreto 89.01.16.02, como órgano administrativo desconcentrado de la SARH. Entre las funciones más importantes, el decreto establece que la Comisión es responsable de elaborar la política hidráulica nacional; formular el Programa Nacional Hidráulico; ejecutar el Sistema de Programación Hidráulica; dar unidad a los programas y acciones federales relacionadas con el agua; administrar y regular las aguas nacionales, la infraestructura hidráulica y los recursos destinados al sector; programar, construir y operar obras e infraestructura; entre otras. En el Reglamento Interno de la CONAGUA se establecen las funciones particulares de las unidades administrativas de la Comisión, mientras que en la Ley Nacional de Aguas, se establece la naturaleza y atribuciones de la misma.

El Consejo Técnico es la autoridad de la Comisión, el cual preside el titular de la SEMARNAT y se constituye por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Economía, Salud, Agricultura y Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y la Comisión Nacional Forestal; y por dos representantes de gobiernos estatales y un representante de una organización no gubernamental especializado. La Comisión opera a través de los Organismos de Cuenca (OC), definidas como las unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, y autónomas<sup>3</sup>. Los Organismos de Cuenca tienen a su cargo la administración y preservación de las aguas nacionales, según la región hidrológica administrativa en las que se divide el país (Ver gráfico II.3).

Las funciones de los OC se resumen en determinar la disponibilidad del agua; promover el uso “sustentable” del recurso; preservar los acuíferos y garantizar la calidad del agua superficial; otorgar concesiones, permisos y asignaciones; prevenir riesgos y atender daños relacionados con inundaciones; y operar la infraestructura hidráulica nacional estratégica, entre otras. Las direcciones locales de cada entidad federativa, por su parte, son responsables de aplicar las políticas de la CONAGUA, a

---

<sup>3</sup> Ver Ley de Agua Nacionales, texto reformado y publicado en Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004.

través de programas y acciones diversas. Los OC poseen un Director General que es nombrado por el Consejo Técnico de la CONAGUA, y un Consejo Consultivo, en donde participan representantes de las instituciones que forman parte del Consejo Técnico de la Comisión (excepto el IMTA), de los gobiernos estatales y municipales implicados en el ámbito de competencia del OC, y un representante de usuarios (SEMARNAT, 2006).

De manera paralela a los OC (SEMARNAT, 2006), existen los Consejos de Cuenca (CC), órganos colegiados autónomos (Ley de Aguas Nacionales), independientes de la CONAGUA y de los OC. Los CC fungen como instancias de coordinación, concertación, apoyo y asesoría para la CONAGUA, los OC, los gobiernos federal, estatal y municipal, y para los usuarios y ONG's de cada región hidrológica a la cual adscribe el CC. En los Consejos participan representantes de diferente secretarías federales y funcionan a través de una Asamblea General de Usuarios, un Comité Directivo, una Comisión de Operación y Vigilancia, y una Gerencia Operativa. La existencia de Consejos de Cuenca queda establecida desde la Ley de Aguas Nacionales de 1992, determinando sus funciones, la concertación con los usuarios y la coordinación institucional. El primer Consejo de Cuenca se establece en 1993, el denominado Lerma Chapala, en 1994 se instala el del Río Bravo y hasta 1996 el del Valle de México (SEMARNAT, 1996).

Existen, además, Comités de Cuenca, que funcionan a nivel de microcuencas o grupos de microcuencas; así como Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS), que actúan en torno a un acuífero o grupo de acuíferos. Los primeros COTAS se instalan en la segunda mitad de los noventa, en 1997 se instalan el de Celaya y Laguna Seca y entre 1998 y 1999, más de 14. Tanto los Comités de Cuenca como los COTAS son órganos colegiados de integración mixta que no se subordinan tampoco ni a la CONAGUA ni a los OC. La Ley Nacional de Aguas 2004, contempla también la existencia de un Consejo Consultivo del Agua, creado desde el año 2000, como órgano autónomo de consulta a nivel federal. A nivel estatal, existen Consejos Ciudadanos del Agua Estatales. Al 2001 existían 25 Consejos de Cuenca, 6 Comisiones de Cuenca, 4 Comités de Cuencas y 47 COTAS (CONAGUA, 2001). Para el 2006, la CONAGUA reporta

la existencia de Consejos Ciudadanos de Agua Estatales en todos los estados de la república, a excepción de Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas, así como 71 COTAS instalados, 19 Comités de Cuencas, 16 Comisiones de Cuenca, 25 Consejos de Cuenca<sup>4</sup> (CONAGUA, 2006b).

Se definen 13 regiones hidrológicas administrativas, en las cuales se divide el país para que la CONAGUA cumpla sus funciones (Mapa II.4). La delimitación de las 13 regiones hidrológicas administrativas no concuerda con las 37 regiones hidrológicas en las cuales se agrupan las cuencas del país (Mapa II.3), sino que cada una de las 13 regiones administrativas agrupan en su seno algunas regiones hidrológicas. Las regiones hidrológicas fueron definidas en los años 60 por la Dirección de Hidrología de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, para fines de estudios hidrológicos y de calidad del agua (CONAGUA, 2004).

La organización administrativa por cuencas va acorde con la idea de gestión integral, a partir del uso de criterios hidrológicos. Así mismo, los nuevos esquemas de gestión descentralizada y regional, a partir de la conformación de los Organismos, Consejos y Comités de Cuenca, así como los COTAS y los Consejos Ciudadanos del Agua Estatales; implican la inclusión de otros sectores no estatales de la sociedad en la gestión, uso y preservación del recurso, en concordancia con el enfoque por cuencas hidrológicas.

---

<sup>4</sup> Estaba pendiente al mes de mayo de 2006 la instalación de la Comisión de Cuenca 17, Costas del Pacífico Centro, que corresponde a la región hidrológico administrativa VIII, Lerma-Santiago-Pacífico (CNA, 2006: 135).

## Mapa II.3: Mapa de regiones hidrológicas de México

1. B.C. Noroeste
2. B.C. Centro-Oeste
3. B.C. Suroeste
4. B.C. Noreste
5. B.C. Centro-Este
6. B.C. Sureste
7. Río Colorado
8. Sonora Norte
9. Sonora Sur
10. Sinaloa
11. Presidio-San Pedro
12. Lerma-Santiago
13. Río Huicicila
14. Río Ameca
15. Costa de Jalisco
16. Armeria-Coahuayana
17. Costa de Michoacán
18. Balsas
19. Costa Grande de Guerrero
20. Costa Chica de Guerrero
21. Costa de Oaxaca
22. Tehuantepec
23. Costa de Chiapas
24. Bravo-Conchos
25. San Fernando-Soto La Marina
26. Pánuco
27. Norte de Veracruz (Tuxpan-Nautla)
28. Papaloapan
29. Coatzacoalcos
30. Grijalva-Usumacinta
31. Yucatán Oeste
32. Yucatán Norte
33. Yucatán Este
34. Cuencas Cerradas del Norte
35. Mapimí
36. Nazas-Aguaneval
37. El Salado



Fuente: CONAGUA, 2006b: 28

**Mapa II.4: Regiones hidrológicas-administrativas de la CONAGUA**



FUENTE: CONAGUA, 2004:18



La política hidráulica nacional mexicana, se centra ahora en un esquema de gestión integral, descentralizada y, como se verá más adelante, abierto a la participación del sector privado. En torno a la participación de los usuarios en la gestión, la creación y puesta en funcionamiento de estas instituciones pone de manifiesto el interés en su participación, mas el nivel de injerencia de los usuarios es aún muy bajo y tampoco se ha garantizado la participación de los ciudadanos en el funcionamiento de estas instituciones. Esto nos remite a la superficialidad que existe en esta idea de participación ciudadana<sup>5</sup> en la gestión del recurso, que aún se mantiene prácticamente a nivel discursivo de las autoridades.

Existen otras instituciones relacionadas con el manejo del recurso (Ver Gráfico II.2). Este es el caso del IMTA, creado en 1986 por decreto presidencial, como órgano desconcentrado de la entonces SARH. El IMTA pasa, en 1994, a formar parte de la SEMARNAP y, finalmente, en 2001, se convierte en organismo público descentralizado federal, coordinado por la SEMARNAT. Las funciones del Instituto están establecidas en su Estatuto Orgánico (DOF, 13 de abril de 2007) y se centran en la realización de programas y actividades de investigación y desarrollo de tecnología, en la formación de recursos humanos, impartir estudios de posgrado, brindar servicios y asesorías técnicas al sector privado, entre otras.

De manera complementaria, existe un Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua (SINA), así como un Comité Técnico de Estadística y de Información Geográfica del Sector Medio Ambiente, en donde participan la SEMARNAT, la CONAGUA y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el cual comprende un Comité Temático del Agua, que establece, vigila y transmite el cumplimiento de normas y disposiciones que establece el INEGI para procesar y analizar datos relacionados con el agua. Con un ámbito más amplio de

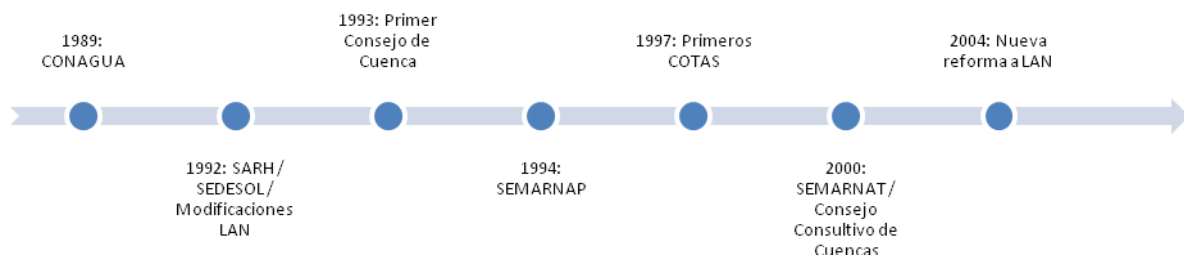
---

<sup>5</sup> La idea de participación ciudadana ha ido ganado terreno junto al concepto de fortalecimiento de la democracia. Ambos, participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia, han ido, a su vez, de la mano de reformas estatales de corte neoliberal. Participación ciudadana y descentralización o reducción de funciones del Estado son políticas que se complementan.

acción, pero también en relación con el agua, se puede citar el Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental (CENICA).

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), otra institución relacionada, es un órgano desconcentrado, responsable de vigilar la normatividad en materia ambiental. Finalmente, existe una Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), dependencia responsable de administrar zonas terrestres o acuáticas del territorio mexicano que no ha sido modificado significativamente por el hombre y que genera beneficios ecológicos. Las áreas administradas por la CONANP son establecidas a través de decretos presidenciales y están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación y restauración.

**Gráfico II.5: Resumen de la evolución en la creación o modificación de instituciones del sector agua (1989-2004)**



Fuente: Elaboración propia

Además de la existencia de la propia CONAGUA, como autoridad central a nivel nacional en relación al recurso, hay una variedad muy grande de instituciones. Los OC tienen como función básica administrar el agua y podría decirse que son los órganos de ejecución de las políticas de la CONAGUA por región hidrológica. Sin embargo, tanto Comités de Cuenca como Consejos de Cuenca, Comisiones de Cuenca, COTAS, Consejos Ciudadanos de Agua Estatales operan a la par. Estas instituciones operan en función de regiones naturales o por estado.

Según los informes de la CONAGUA (2001) o la SEMARNAT (2006 a y b, 2005, otros), la instalación de esta variedad de instituciones es un avance sustancial hacia la gestión integral, sin embargo, queda en duda si toda esta variedad de instituciones realmente opera, cómo se complementan (o superponen) en su accionar y si en efecto participan todos los sectores sociales que deberían de participar.

Esta variedad de instituciones es una muestra clara de la política de descentralización en el sector para el periodo en cuestión. La creación e instalación de varias de estas figuras se incrementa a partir de mediados de los noventa. En relación a esto, no se ha encontrado alguna figura institucional, que supervise el funcionamiento y la eficacia de estas instituciones.

A pesar de la inclusión de otros sectores sociales y del grado de descentralización que existe actualmente en el sector hidráulico en México, no se puede dejar de lado el hecho de que corresponde al Estado la definición e implementación de políticas hidráulicas nacionales, la promulgación de estándares nacionales, los asuntos de naturaleza internacional y cuestiones que conciernen a dos o más gobiernos estatales, y en general la administración de las aguas nacionales. Tampoco se puede dejar de lado el hecho de que el interés nacional está por encima del local, así como el hecho de que el interés público debe predominar sobre el privado. Si bien estos supuestos se desprenden de la misma Constitución, desde la perspectiva desde donde se escribe este trabajo, el bien común se erige por encima del particular.

#### *Políticas públicas en materia de agua: Planes y programas*

A modo de síntesis de la acción estatal en torno al agua, además de las instituciones u organizaciones que existen en funcionamiento y la legislación también existente, se hará referencia, a continuación, a algunos de los planes, programas y otras acciones llevadas a cabo por la CONAGUA y por la SARH, SEMARNAP o SEMARNAT, en el período de estudio. Para ello se revisaron los informes y memorias de gestión disponibles de las diferentes instancias. Se pueden diferenciar tres períodos para las

publicaciones de las secretarías y de la CONAGUA, en base a las separaciones y fusiones que sufrieron: 1989-1993, corresponde a la SARH; 1994-2000, a la SEMARNAP; y 2001-2006 a la SEMARNAT. La CONAGUA, propiamente, sólo ha publicado informes de labores o de gestión entre 1990 y 1994.

El primer Plan Nacional Hidráulico data de 1975, sin embargo la elaboración periódica de programas nacionales de planes nacionales inicia con el Programa Hidráulico 1995-2000. La Ley de Aguas de 1992 prevé la formulación de dichos programas, incluso a nivel de cuencas. Para el período 1994-2000 se registran en los Informes de Labores de la SEMARNAP (1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000) una serie de programas y proyectos estatales, por ciudad o por cuenca, en torno a cobertura de servicios de saneamiento y agua potable, transferencia de distritos de riego, entre otros. Muchos de estos programas o proyectos cambian de denominación, incluso en algunos casos adquieren rango de programa y en otros no (Ver Tabla A.1 en Anexo I). Un ejemplo de ello es el Programa de Transferencia de Distritos de Riego, como se lo denomina en el primero período (1989-1993), mientras que en el segundo período se lo denomina indistintamente, utilizando también el título de programa de Transferencia de la Operación de Sistemas a los Usuarios de Agua en el Campo. El Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola es denominado indistintamente, a partir de 1996 como Programa de Uso Pleno o Eficiente de la Infraestructura Hidroagrícola. En 1998, la SEMARNAP conglomeró los programas de agua potable y /o saneamiento bajo la denominación de Programa de Operación Directa de la CONAGUA, algunos de los cuales están en funcionamiento desde hace tiempo con otra denominación.

A través de la revisión de los informes de gestión o labores de las secretarías y de la CONAGUA, se pudo elaborar una tabla (ver Anexo I) que pretende captar las acciones del Estado mexicano en torno al recurso, canalizadas a través de la SARH, SEMARNAP, SEMARNAT y, principalmente, la Comisión. El cuadro no pretende ser exacto, mas si presentar un panorama aproximado de qué tipo de programas o grupos de acciones fueron llevados a cabo, por período de vigencia o implementación, por grupos

temáticos y por énfasis en alguno de los sectores. Para destacar el énfasis estatal puesto a alguno de los sectores, se contabilizaron anualmente los programas y grupos de acción.

La Tabla que se presenta en el Anexo I nos muestra aumentos más significativos en el accionar estatal en los años 1994, 1992 y 2000. Las acciones relacionadas con medidas o acciones preventivas, empiezan a tener continuidad a partir de 1992, poniendo mayor énfasis entre 2002 y 2006. Los programas relacionados con regularizaciones y adquisiciones, inician en 1993 y se intensifican en el 2006. Entre 1994 y 2000 la acción gubernamental en torno al sector hidroagrícola fue más intensa, pero también sostenido a lo largo del periodo de estudio. En el periodo 1990-1994 se muestran más acciones relacionadas con la parte institucional del sector, sin embargo la intensidad de las acciones no ha variado en demasía a lo largo del periodo, dado que la instalación de consejos, comités y otras instituciones a nivel cuenca o subcuenca a partir de la segunda mitad de los noventa, no se contabilizan en el cuadro en particular.

Las acciones relacionadas con el subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento, se intensifican a partir de 1994 y se centran en la ampliación de los servicios, lo cual coincide con los flujos de préstamos internacionales (BM y BID) para la década de los noventa. Las acciones relacionadas con mitigación y adaptación a los altos niveles de contaminación del recurso, adquieren mayor frecuencia a partir del año 2000. En cuanto a la política hidráulica nacional, durante todo el período de estudio se cuenta con un plan o programa rector de las acciones gubernamentales, a excepción del año 1995, debido a que el Programa Hidráulico 1995-2000 es publicado a principios de 1996.

Si el análisis se hace por periodo de gestión, en el primero (1990-1994) se dio prioridad a acciones relacionadas con la parte institucional (33.3%), siguen las acciones relacionadas con los subsectores hidroagrícola (16%) y de agua potable, alcantarillado y saneamiento (16%); y en tercer lugar aquellas de mitigación y

adaptación (10.6%); mientras que en último lugar se encuentran las de regularización y adquisiciones (2.6%). El énfasis puesto en la parte institucional a principios de los noventa se corresponde con el cambio de política estatal en el sector agua. Para el segundo periodo (1995-2000), claramente la prioridad fue el subsector hidroagrícola (35.2%), seguido del de agua potable, alcantarillado y saneamiento con un 18.2% de los esfuerzos; lo cual se corresponde nuevamente con mayores inversiones, producto del endeudamiento internacional. En tercer y cuarto lugar se encuentran, respectivamente, las acciones institucionales (10.7%) y las de prevención (10.1%). Finalmente, durante el tercer periodo, 2001-2006, el énfasis fue puesto nuevamente en el sector hidroagrícola (23.9%), pero en menor proporción; seguido de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con el 20.7% de las acciones. Siguen las acciones de prevención y de mitigación y adaptación, ambas con un 13.2%; las institucionales (12.6%) y las de regularización y adquisiciones (9.4%).

Claramente, es en la década de los 90 cuando el Estado, a través de la CONAGUA, promueve la reorganización de la estructura administrativa del sector, a través de la transferencia de funciones de supervisión, manejo de infraestructura y de programas operativos a los estados y a los usuarios; de la creación de las 13 regiones administrativas-hidrológicas y la creación y puesta en operación de los consejos de cuenca, entre otras instituciones.

En relación a los planes y programas analizados, se hizo una selección de aquellos que parecen más pertinentes y manifiestan de manera más clara las políticas de descentralización en el sector agua en México. Otros programas, también relacionados, se encuentran reseñados en el Anexo I. Estos programas o acciones estatales que adquieren mayor relevancia, por su por su contenido, son los siguientes:

- **Programa Nacional Hidráulico 1995-2000 (PNH 95-00)** (PEF, 1996): Este programa es presentado en febrero de 1996 y plantea siete objetivos fundamentales: reducir el rezago y las limitaciones en la disponibilidad de agua; avanzar en el saneamiento integral de cuencas; dar seguridad jurídica en

materia de derecho de usos de aguas nacionales y bienes inherentes; transitar hacia el desarrollo sustentable, a través de la racionalización de los precios del agua, con criterios ambientales y económicos; ampliar los canales de participación de la sociedad; administrar el recurso de manera más eficiente, a través de la descentralización de programas y funciones a usuarios y autoridades locales; y, finalmente, inducir patrones de utilización del agua más eficientes en riego, uso doméstico e industrial.

Entre las estrategias que se plantean para la consecución de estos objetivos, se encuentran: fortalecimiento de infraestructura (conservación, rehabilitación y ampliación); jerarquización de inversiones que incorpore criterios de rentabilidad económica e impacto social; diversificación de modalidades de financiamiento; saneamiento integral de cuencas, a través de la acción conjunta entre sector público y privado; estímulo para un mejor aprovechamiento del agua, ampliando e institucionalizando canales de participación, mediante la formación de Consejos de Cuenca; descentralizar a través de la separación de funciones normativas y operativas, de la transferencia de funciones operativas y de la planeación y administración de aprovechamiento del agua de manera integral a nivel cuenca; entre otras (SEMARNAP, 1996 y PEF, 1996).

- **Plan Nacional Hidráulico 2001-2006 (PNH 01-06)** (CONAGUA, 2001): El Plan Nacional Hidráulico se enmarca en el PND y en él se delinea la política hidráulica del país para el período 2001-2006, así como los objetivos, metas y estrategias. El documento también da un panorama de la situación del sector en el país, por meso regiones y por regiones hidrológicas-administrativas, así como los principios rectores del Plan y de la política que plantea: El desarrollo del país debe darse en un marco de sustentabilidad; el agua es un recurso estratégico y de seguridad nacional; la unidad básica para la administración del agua es la cuenca hidrológica, ya que es la forma natural de ocurrencia del ciclo hidrológico; el manejo de los recursos naturales debe ser integrado; y las decisiones se toman con la participación de los usuarios al nivel local, en función de la problemática a resolver. Los objetivos centrales del Plan son el fomento del uso eficiente del recurso en la producción agrícola y de la

ampliación de cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; el logro del manejo integral y sustentable del agua en cuencas y acuíferos; la promoción del desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico; determinar el costo del agua de acuerdo a su valor de escasez e implementar un cobro justo; consolidar la participación de usuarios/sociedad en el manejo del agua; y disminuir riesgos y atender los efectos de inundaciones y sequías. En el Plan se señala que la CONAGUA (2001: 104) trabaja en el diseño e implementación de 53 programas-proyectos, de los cuales al 2006 no se ha encontrado información de al menos tres cuartas partes de ellos<sup>6</sup>.

- **Programa de Descentralización** (SEMARNAP, 1996, 1997, 1998 y otros): Este Programa de la SEMARNAP operó desde mediados de los noventa, como parte de la política nacional de descentralización, y concluye como tal en 1999. Las tres líneas de acción del programa son la transferencia de funciones y recursos basados en acuerdos de coordinación; el apoyo a la consolidación de la gestión ambiental local; y la articulación del proceso de descentralización con el desarrollo regional. Para el caso de la CONAGUA, el Programa fue implementado a través de las funciones y responsabilidades descentralizadas, por medio de la transferencia de recursos financieros, de la creación de Comisiones estatales de agua, la instalación de COTAS, la firma de acuerdos con gobiernos estatales, entre otros.
- **Sistema Financiero del Agua** (CONAGUA, 1994b): En este caso, se plantea como objetivo principal el impulso de la sustentabilidad financiera del desarrollo hidráulico a través de tres líneas de acción: el fortalecimiento de la política fiscal del sector; la diversificación de fuentes de financiamiento; y el fortalecimiento de las finanzas de los sistemas de usuarios en el campo y la ciudad. Entre las reformas que se han hecho en esta materia, entre 1989 y 1994, destacan la asignación a la CONAGUA de todos los ingresos por derechos federales en materia de agua y la atribución de recaudar directamente tales

---

<sup>6</sup> En la actualidad se encuentra vigente el Plan Nacional Hídrico 2007-2012 (CONAGUA, 2008), que escapa al periodo de estudio del presente trabajo, sin embargo, vale la pena mencionarlo.



derechos, desde 1989; en 1990 se reforma de manera integral el derecho federal por uso o aprovechamiento de agua, dándole mayor claridad y coordinación a la recaudación federal y estatal; en 1991 entra en vigor el derecho por descargas de aguas residuales y en 1992 la CONAGUA adquiere facultad fiscal para recaudar derechos federales en ateria de aguas; en 1993 se prevé el cobro por trámites y expedición de títulos de asignación o concesión, y se establece el Registro Público de Derechos del Agua o REDPA, para el cobro por los servicios e inscripciones.

- **Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA)** (SEMARNAT et al, 2002), también a cargo de la CONAGUA, tiene como objetivo apoyar a prestadores de servicios de atención a la población en torno a cobertura y calidad de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. El Programa promueve la inversión privada, como complemento del financiamiento que brinda. Bajo la premisa de consolidar los organismos operadores de agua, a través del acceso a tecnología, la autosuficiencia y la promoción del cuidado al medio ambiente, no solamente se impulsa la inversión privada, sino que se da prioridad a proyectos de saneamiento. Pueden participar en el Programa organismos operadores de agua potable y saneamiento que operan en localidades de más de 50 mil habitantes. Como avances del Programa, la CONAGUA reporta importes pagados y devueltos para el 2006 (ver <http://www.conagua.gob.mx/>)

Cada uno de estos planos o programas citados contienen elementos que manifiestan el cambio de rumbos de las políticas. En el caso del PNH 95-00, se establece claramente dar tratamiento a los problemas de disponibilidad y saneamiento y tratamiento, por ejemplo, a través de una racionalización de precios del recurso, la descentralización de funciones y autoridad, la diversificación de fuentes de financiamiento y la acción conjunta entre sector público y privado. El PNH 01-06 ratifica esta política de descentralización del PNH 95-00, pero poniendo aún más énfasis en los conceptos de sustentabilidad y gestión integral. Cabe destacar que en el marco de estos Planes

Nacionales se desarrollan el resto de programas del sector, ya que ambos constituyen la manifestación de la política<sup>7</sup> nacional en torno al agua.

Los Programas de Descentralización nos remiten al fortalecimiento institucional y a la descentralización de funciones del gobierno nacional. En este caso se transfieren funciones y recursos a la variedad de instituciones citadas en el apartado anterior (COTAS, Consejos Estatales, etc.). En los casos de PROSSAPYS, PROMAGUA y Sistema Financiero del Agua, se puede ver concretamente el fomento a la inversión privada en el sector. En el primer caso, además, se trata de un proyecto financiado parcialmente por el BID. PROMAGUA y Sistema Financiero del Agua se enfocan puntualmente en la diversificación de fuentes de financiamiento. Sistema Financiero de Agua, por otra parte, contempla la canalización total de recursos/recaudación hacia la CONAGUA.

La CONAGUA (1994 a y b) inicia sus labores en 1989, a partir de un diagnóstico del sector que describe puntualmente la situación anterior, en donde se destaca un marco institucional caracterizado por la dispersión de funciones, autoridad, atención inconexa de aspectos de cantidad y calidad del agua; desarticulación entre los 3 niveles de gobierno; falta de un marco jurídico coherente; escasa conciencia social sobre los problemas relacionados con el recurso; falta de mecanismos efectivos para controlar la contaminación; canalización decreciente de recursos al sector; deterioro del sistema de riego del país ; y estancamiento en los programas orientados a mejorar la cobertura de agua potable y alcantarillado. Para el período de 1989 a 1994, la CONAGUA (Ibíd.) trabajó en torno a seis temas o programas: el sistema financiero del agua, los Programas Hidroagrícolas, el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado, el Programa Agua Limpia, Programas de Manejo del Agua y Desarrollo Institucional.

---

<sup>7</sup> Cabría hacer la distinción respecto a las connotaciones que hay respecto al término política. En inglés es más clara la distinción entre una política (generalmente nacional) que denota el sentido o rumbo que toma un Estado respecto a un tema (politics); y una política específica en torno a la solución de un problema (policy). Esta segunda connotación al término política pone énfasis en la resolución de problemas específicos, no necesariamente a nivel local, pero refiere a cosas concretas y se suele asociar al término de “políticas públicas”.

La SEMARNAT (2001) sostiene que el proceso de descentralización de la gestión ambiental dio inicio formal en 1996, a través de la celebración de Acuerdos Marco con cada una de las entidades federativas, y hasta el año 2000 estuvo basado en tres líneas de acción: estrategias generales y firma de acuerdos; desarrollo institucional; vinculación de la descentralización con el desarrollo regional sustentable (SEMARNAT, 2001). Las nuevas líneas de acción, también centradas en la descentralización, que se plantean en el PNMARN 2001-2006 son el fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel estatal, la estandarización de los procesos a descentralizar por la SEMARNAT, apoyo para la obtención de financiamiento relacionado con la atención de la problemática ambiental estatal y la adecuación del marco jurídico ambiental. La SEMARNAT, efectivamente, a partir del año 1996, impulsa la descentralización, a través del Programa de Descentralización de la Secretaría, la Estrategia de Descentralización de la Gestión Ambiental y de la firma de Acuerdos Marco en el sector ambiental.

En el sector hidráulico, en específico, la descentralización administrativa y financiera inicia con la propia creación de la CONAGUA y la instalación de organismos, comisiones y otras instituciones a nivel cuenca, hacia la segunda mitad de la década de los noventa. La descentralización es entendida por el Estado como una redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos. En este sentido, la SEMARNAT afirmaba que "...la descentralización no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar el desarrollo sustentable" (1996:18). La idea de desarrollo sustentable está presente en gran parte de los informes de gestión y en los programas nacionales hidráulicos, en especial a partir de 1995/6, y se presenta como uno de los objetivos centrales del accionar ambiental del Estado mexicano.

### *Financiamiento*

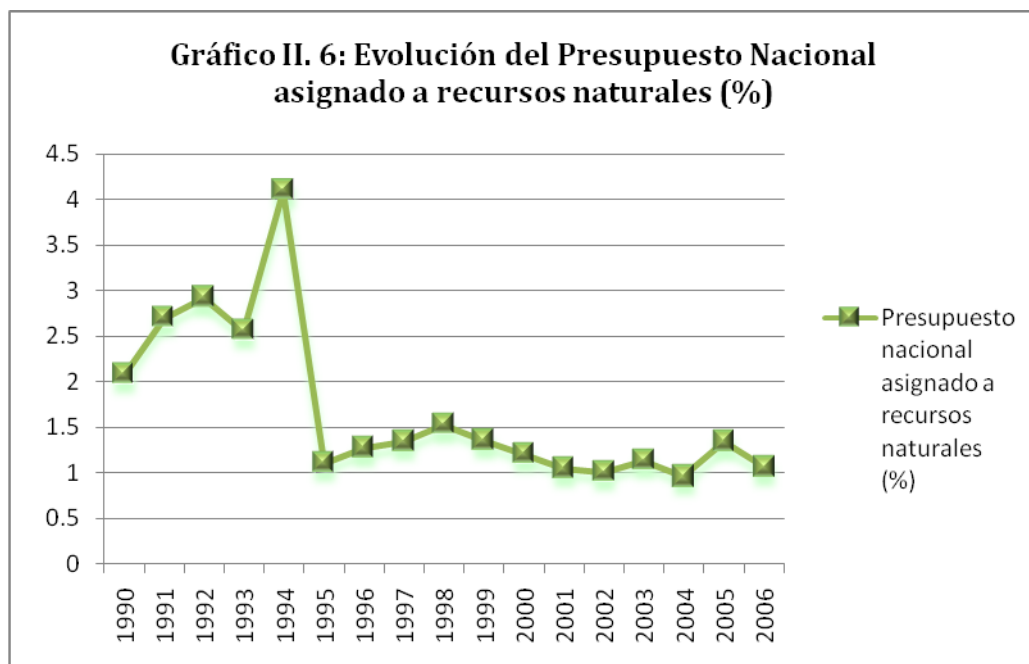
La Comisión Nacional del Agua (1993b) reconocía a principios de los noventa, que la estrategia para diversificar las fuentes de financiamiento del sector hidráulico contemplaba dos vertientes: la concertación de créditos con la banca internacional y el impulso a la inversión privada en proyectos y programas. En este caso, a pesar de la

existencia de financiamiento externo al sector hidráulico, a través de créditos otorgados por la banca internacional, y de la proveniente del sector privado nacional; se ha contabilizado de manera más puntual y detallada el financiamiento estatal. La Tabla II.1 y el Gráfico II.6 nos muestran el financiamiento estatal canalizado al sector ambiental y su evolución, mientras que la Tabla II.2 y el Gráfico II.7, nos muestra qué parte del financiamiento estatal a las secretarías de las que ha dependido la CONAGUA, se destina a la Comisión.

**Tabla II.1: Gasto Programable por Ramo Administrativo en el sector ambiental, 1990-2006**  
(millones de pesos corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto Neto Total	212672.1	231121.6	258813	286283.2	327609.2	429724.7	587421.7	755816	830487
Agricultura y recursos Hidráulicos	3873.6	5531.2	7579	7350.9					
Medio Ambiente y Recursos Naturales									
Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca					13457.9	4806.1	7510.5	10136.5	12773.7
Desarrollo Urbano y Ecología	564	711.6							
Total asignado a recursos naturales (millones \$)	4437.6	6242.8	7579	7350.9	13457.9	4806.1	7510.5	10136.5	12773.7
Parte del presupuesto nacional asignado (%)	2.08	2.7	2.92	2.56	4.1	1.11	1.27	1.34	1.53
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Gasto Neto Total	1022594.3	1195313	1361867	1463334.3	1524846	1650505	1818442		2000072.4
Agricultura y recursos Hidráulicos									
Medio Ambiente y Recursos Naturales			14400.4	14852.9	17404.2	16008.2	24482.9		21342.8
Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca	14003	14520.7							
Desarrollo Urbano y Ecología									
Total asignado a recursos naturales (millones \$)	14003	14520.7	14400.4	14852.9	17404.2	16008.2	24482.9		21342.8
Parte del presupuesto nacional asignado (%)	1.36	1.21	1.05	1.01	1.14	0.96	1.34		1.06

FUENTE: Elaboración propia en base a SHCP, 2000, y PR, 2000, 2002a, 2002b, 2003, 2004 y 2005



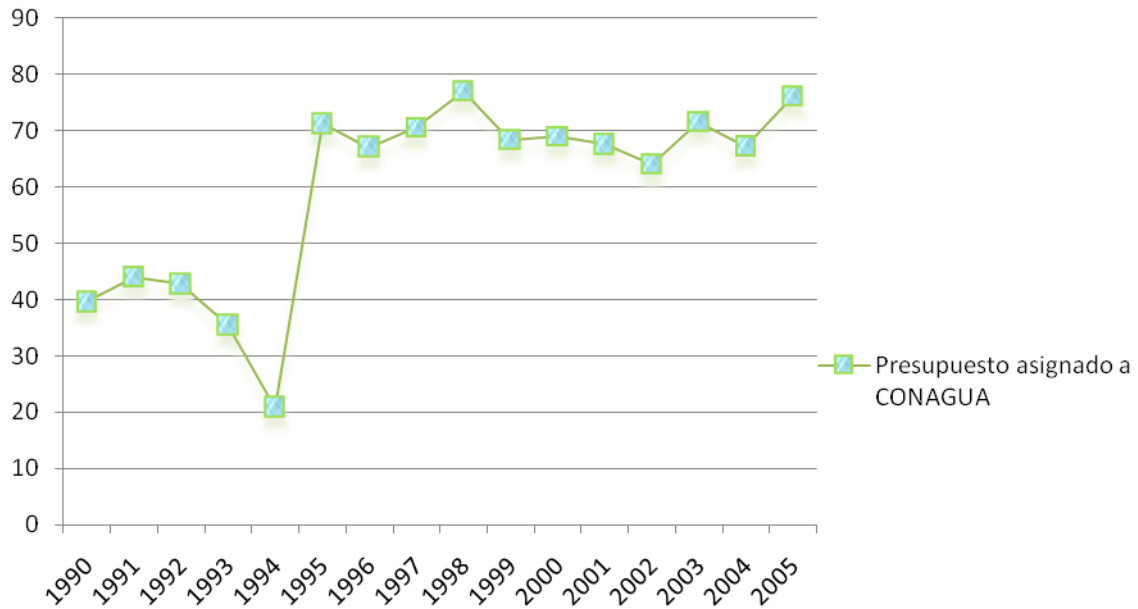
FUENTE: Elaboración propia en base a SHCP, 2000, y PR, 2000, 2002a, 2002b, 2003, 2004 y 2005

**Tabla II.2: Evolución del presupuesto asignado a la Comisión Nacional de Agua (millones de pesos corrientes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Presupuesto asignado a recursos naturales (millones \$)</b>	4437.6	6242.8	7579	7350.9	13457.9	4806.1	7510.5	10136.5	12773.7
<b>Presupuesto asignado a la CONAGUA</b>	1753.2	2747.3	3237.1	2602.9	2794.7	3416.6	5028.8	7145.2	9826.7
<b>Porcentaje del presupuesto de la SEMARNAP / SARH asignado a la CONAGUA</b>	39.5	44	42.7	35.4	20.8	71.1	67	70.5	76.9
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>Total asignado a recursos naturales (millones \$)</b>	14003	14520.7	14400.4	14852.9	17404.2	16008.2	24482.9		21342.8
<b>Presupuesto CONAGUA</b>	9558.9	10009.1	9716.8	9502.5	12443.3	10760.7	18617		N/D
<b>Porcentaje del presupuesto de la SEMARNAT / SEMARNAP asignado a la CONAGUA</b>	68.3	68.9	67.5	64	71.5	67.2	76		N/D

FUENTE: SEMARNAT, S/F: 97 (2001-2005); y datos proporcionados por Cuenta de Hacienda Pública Federal y CONAGUA, Gerencia de Recursos Financieros.

**Gráfico II.7: Presupuesto asignado a CONAGUA (%) respecto al total de la SEMARNAT**



FUENTE: Elaboración propia con base en SEMARNAT, S/F: 97 (2001-2005); y datos proporcionados por Cuenta de Hacienda Pública Federal y CONAGUA, Gerencia de Recursos Financieros

La Tabla II.1 nos muestra qué parte del presupuesto nacional total se destinó a cuestiones ambientales. En líneas generales, y como se puede ver en el Gráfico II.6, el presupuesto que se destina a medio ambiente ha disminuido y es decreciente entre 1990 y 2006. Hay un punto de inflexión en el año 1994 y es a partir de allí que el presupuesto decae proporcionalmente. De manera complementaria, la Tabla II.2 muestra qué parte del presupuesto nacional destinado a medio ambiente se destina al sector agua en el periodo. Por el contrario, la Tabla II.2 y el Gráfico II.7 nos muestran una evolución diferente. La proporción del gasto ambiental destinado al agua en el país se incrementa entre 1990 y 2006.

Las gráficas y las tablas arriba citadas son producto de la revisión de los presupuestos nacionales de cada uno de los años en cuestión. La evolución negativa del presupuesto

ambiental y la evolución positiva de la porción de gasto nacional ambiental destinado al agua a través del presupuesto asignado a la CONAGUA, muestra la evolución de la política hidráulica nacional. El incremento en la proporción que se destina a la CONAGUA se corresponde con los esfuerzos de fortalecimiento institucional en el sector, mientras que la evolución decreciente del presupuesto destinado a medio ambiente nos muestra que las políticas ambientales del país se debilitan. La evolución del presupuesto de la CONAGUA también es acorde a los PNH.

Por otra parte, y también de acuerdo a los PNH, México ha diversificado las fuentes de financiamiento en el sector. En líneas generales, el financiamiento para el sector hidráulico proviene tanto de capital nacional (público y privado) como extranjero. La CONAGUA reporta que entre el 20 y el 35% de los recursos financieros para proyectos en el país, provienen de créditos de diferentes instituciones. Entre las instituciones y esquemas de financiamiento de proyectos del sector agua y saneamiento, se destacan (CONAGUA, 2003c, SEMARNAT et al, 2002, Saade Hazin, 2003):

- Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), operado por BANOBRAS: El FINFRA fue creado en 1995 como fideicomiso público no paraestatal, con el objetivo de detectar y promover oportunidades de inversión en proyectos de infraestructura básica con alta rentabilidad social. El FINFRA es operado por BANOBRAS y obtiene sus recursos del gobierno federal (principalmente), así como del sector privado nacional y extranjero. Entre los proyectos que financia el Fondo se encuentran los de agua, drenaje y saneamiento. Se da prioridad a proyectos, que a criterio del FINFRA, generen alta rentabilidad social, que tengan como prioridad desarrollar, transferir, innovar o mejorar la tecnología, que contribuyan al desarrollo regional y que generen mejoras en la planta productiva nacional. El financiamiento para los proyectos es asignado a través de licitaciones o concursos públicos.
- PROMAGUA: El Programa funciona como fuente adicional de recursos para la consolidación de organismos operadores de agua. PROMAGUA opera bajo la idea de que la inclusión del sector privado es necesaria para el desarrollo del sector. El sector

privado participa en el Programa, a través de contratos de prestación de servicios parciales o integrales, títulos de concesión o por medio de empresas mixtas. Los beneficiarios también son elegidos a través de licitaciones públicas. Los organismos operadores deben firmar un convenio con la CONAGUA y BANOBRAS, junto con las autoridades estatales y municipales, en donde aceptan la participación del sector privado. Una vez que se firma el convenio, se realizan estudios de diagnóstico y planeación, que financia el FINFRA en un 75%, a partir de los cuales se determinan el programa de inversiones para el incremento a la eficiencia y el programa de inversiones para el incremento de cobertura; así como la modalidad de participación del sector privado. Así mismo, una vez detectadas las deficiencias, existen dos fases del programa en donde pueden participar los organismos operadores: En la I, los organismos reciben apoyos financieros del Programa que incrementen la eficiencia con la participación de la IP. Para recibir financiamiento en la fase II, los organismos deben contar con una evaluación social positiva y, para los casos de abastecimiento, contar con un grado de eficiencia mayor a 45%, mientras que para los casos de saneamiento, es preciso que hayan iniciado la fase I.

- Programa de Devolución de Derechos (PRODDER): El Programa está destinado a promover acciones de mejoramiento en eficiencia e infraestructura de agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas residuales. Los candidatos, habiendo cubierto los derechos federales por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales por servicio público urbano, deben presentar un plan de acción y su solicitud a la CONAGUA, con el fin de que le sean asignados recursos hasta por un monto equivalente a los derechos<sup>8</sup> que hayan pagado. Para los beneficiarios, el gobierno federal, a través de la CONAGUA, asigna recursos para las acciones de mejoramiento de eficiencia y de infraestructura establecidos en el plan de acción, en el ejercicio de que se trate. Los beneficiarios se comprometen a ejecutar el programa de acciones, celebrar los contratos necesarios, presentar informes de avances y cumplir con los lineamientos del Programa. Los recursos federales pueden cubrir hasta el 50% de lo programado en el plan de acción.

---

<sup>8</sup> Términos dispuestos en el artículo 223, apartados A y B, fracción I de la Ley Federal de Derechos.



- **Corporación Financiera Internacional (CFI):** La CFI es una institución de Grupo Banco Mundial, creada en 1956 y que cumple la función de fomentar el desarrollo económico, alentando la inversión privada, en los países miembros en desarrollo, y su objetivo central es reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. La Corporación canaliza sus recursos a través de la adquisición de participaciones de capital en empresas, instituciones financieras u otras entidades involucradas en proyectos en países en desarrollo; inyecta capital y presta asesoría (para privatizaciones, por ejemplo). El CFI otorga financiamiento para proyectos sin posibilidad de recursos o con recursos limitados. En el sector hidráulico de México, por ejemplo, en 1995 canalizó recursos para el diseño, implementación, operación y mantenimiento de una planta de tratamiento de aguas residuales en la ciudad de Puerto Vallarta, Jalisco, a través de un préstamo directo a la empresa responsable por aproximadamente 7 millones de dólares.
- **BID:** El BID (institución financiera internacional creada en 1959) discursivamente tiene como fin contribuir a acelerar el progreso económico y social de sus países miembros de América Latina y el Caribe, y opera a través de préstamos. El BID financia proyectos de diversa índole, entre ellos algunos relacionados con el agua. Puede otorgar préstamos directos al sector privado (sin garantía del gobierno) en casos de proyectos de infraestructura, así como al sector público. En México, el Banco ha canalizado inversiones a través del (PROSAPYS) y del Programa de Saneamiento del Valle de México, entre otros.
- **Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN):** El BDAN, así como la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), fue creado en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El BDAN tiene como fin apoyar el desarrollo de proyectos de infraestructura ecológica en la región fronteriza de México con Estados, dar apoyos para el desarrollo de comunidades y de inversiones en ambos países, en respuesta a problemas relacionados con el deterioro ambiental, y proporcionar servicios de asesoría en la formulación y desarrollo de proyectos. El BDAN da financiamiento a través de préstamos directos o garantías, en base a las condiciones y requisitos que establece. Los proyectos que desee apoyar el BDAN deben ser certificados por la COCEF. Para junio de 2003 se reportan 83 proyectos

certificados por la COCEF, de los cuales 52 son del lado estadounidense y 31 del mexicano, de los cuales aproximadamente 70 han recibido apoyo del BDAN, algunos relacionados con agua y saneamiento. La CONAGUA desataca los préstamos hechos para proyectos en Tamaulipas, baja California, Chihuahua y Coahuila (CONAGUA, 2003c).

- Banca comercial: Algunos bancos comerciales financian proyectos de infraestructura de empresas privadas en el sector hidráulico, sin embargo la CONAGUA no reporta información precisa al respecto. Sólo se estima que el financiamiento de la Banca Comercial está en el orden de entre 15 y 20% del total de inversiones en el sector (Ibíd.).
- Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) (Ibíd.): La CONAGUA también ha recibido el apoyo de recursos autorizados provenientes del FONDEN, para la adquisición de equipo especializado para la atención de emergencias y para la reparación de infraestructura hidráulica e hidroagrícola dañada por lluvias intensas, por ejemplo.

Si bien se destaca al BID como una de las fuentes de financiamiento en el proceso de diversificación, su intervención (a través de préstamos) en México y el resto de América Latina no es un hecho secundario. México recibió créditos del BID, relacionados directamente con el sector agua, por más de 1700 millones de dólares para el periodo 1990-2006<sup>9</sup>, algunos de los cuales fueron directamente otorgados al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (en donde la Nación salía como garante). Corresponden al periodo 1990-1999, 6 créditos por un total de 1569 millones de dólares, mientras que para 2000-2006 se aprobaron 2 créditos por un total de 160 millones de dólares. En la década anterior (1980-1989) el BID aprobó solamente 2 créditos al sector, por un total de 277.4 millones de dólares, que representa alrededor de una quinta parte de los que se toman en la década posterior.

---

<sup>9</sup> Los créditos a los que se hace referencia aquí son los siguientes: ME0123, ME0050 y ME0119, para 1980-1989; ME0138, ME0033, ME0128, ME0056, ME0179 y ME0150, para 1990-1999; y ME0253 y ME0212 para 2000-2006. En la página del banco (<http://www.iadb.org/>) se encuentran disponibles.

El BM, por su parte, otorgó créditos a México (a través del BIRF) para el periodo 1990-2006 por más de 3100 millones de dólares<sup>10</sup>. Teniendo en cuenta su fecha de aprobación, corresponden 5 créditos al periodo 1990-1999 (por un total de 1704.5 millones de dólares) 11 a 2000-2006 (por 1440 millones). Durante la década anterior, 1980-1989, el BM otorgó 3 créditos por un total de 245 millones de dólares, que representa casi una séptima parte del crédito aprobado por el banco para el sector en los noventa.

Finalmente, se pueden destacar la apertura a la inversión privada, los programas de financiamiento mixto y los créditos directos para proyectos destinados, especialmente, a infraestructura. Esta apertura a distintas fuentes de financiamiento es afín a la política nacional que se plantea en los PNH y, como se verá adelante, es acorde a las modificaciones (en pro de esta apertura) que se hacen en el marco normativo nacional, así como a las modificaciones institucionales antedichas.

#### *Marco normativo*

La primera disposición legal en torno al agua en México data de 1761, con el Reglamento General sobre Medidas del Agua, que señalaba que para poseer aguas, usarlas y aprovecharlas, era necesaria una concesión del Rey o un representante. En 1870, el Código Civil incorpora la regulación de las aguas propiedad de la nación y preveía que para el uso éstas había que contar con una concesión de la autoridad competente. En 1902 por primera vez se declaran las aguas como propiedad de la Nación, inalienable e imprescriptible, en la Ley General de Bienes Nacionales. En 1910 se decreta la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, que regulaba los usos y concesiones de las aguas de la nación.

En 1926 se expidió la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales que creaba la Comisión Nacional de Irrigación. Tres años después se sanciona la Ley de Aguas de

---

<sup>10</sup> Los créditos a los cuales se hace referencia, de los ochentas al 2006, son los siguientes: P007566, P007577, P007670, P00747, P007710, P007707, P007702, P007713, P070479, P060686, P074539, P080149, P091695 y P079748. Las descripción de cada uno de ellos se encuentra en <http://www.bancomundial.org/>.

Propiedad Nacional, que derogaba la de 1910, seguida, en 1934, por una segunda Ley de Aguas de Propiedad Nacional, que derogaba a la de 1929. En 1972 se sanciona la Ley Federal de Aguas, que deroga la de 1934, y es reglamentada a través del Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Otras leyes relacionadas y relevantes de este período son la Ley de Conservación del Suelo y Agua (1946 y derogada en 1996), la Ley de Riegos (1946) y la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria (1947) (SEMARNAT, 2006, Gil Corrales, 2007 y CONAGUA, 1993b).

En 1982 se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente y en 1983 se reforma el Artículo 115 constitucional, delimitando las atribuciones de los ayuntamientos municipales, como la responsabilidad por los servicios públicos de agua potable y alcantarillado. Cinco años después, en 1988, se promulga la Ley General de Equilibrio Ecológico, conocida como LEEGEPa, que ha sido la base de la política ambiental de México desde su implementación. En 1992 se promulga la Ley de Aguas Nacionales (deroga la de 1972), en donde se le da facultad de administración del recurso a la Comisión Nacional de Agua, se fomenta mayor participación del sector privado, incorpora la idea de desarrollo sustentable como uno de sus objetivos principales y promueve la creación de Consejos de Cuenca y de asociaciones de usuarios. En el mismo año se reglamenta la Ley de Aguas Nacionales.

En 1999 el Artículo 115 constitucional es reformado nuevamente, delimitando de manera más precisa atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos, como son los servicios de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, en concordancia con los esfuerzos por descentralizar. En 2004 la Ley de Aguas Nacionales sufre una reforma, confiriéndole a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente facultades de inspección y vigilancia del agua, a través de la formulación de denuncias, reparación de daños y solicitudes de cancelación de permisos de descarga de agua residual. También se reconocen las cuencas y acuíferos como unidades territoriales básicas de gestión del recurso. La reforma de 2004 a la Ley de Aguas Nacionales fue amplia, modificó 114 de sus artículos y adicionó 66 (Gutiérrez et al, 2007) Las últimas dos últimas reformas a la LAN (1992 y 2004) abren las puertas para la gestión integral

del agua y la descentralización en el sector, a través del establecimiento del manejo colegiado del agua, mediante estructuras compartidas de gestión entre gobierno, sector privado y sociedad civil.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)<sup>11</sup>, por su parte, es la mayor instancia regulatoria de las aguas nacionales. Allí se establece lo siguiente:

- Artículo 27: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada... se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques... Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas” Se establece, en este artículo, que son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente con el mar; la de los lagos interiores; la de los ríos y a sus afluentes; las de las corrientes constantes o intermitentes. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, sin embargo se establece que, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas. En los casos a que se refiere este artículo, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal. En este artículo también se establece que para adquirir el dominio o derecho de explotación de tierras y aguas de la Nación, es preciso ser mexicano de nacimiento o por naturalización, o ser una sociedad

---

<sup>11</sup> Versión vigente al 20 de marzo de 2008, última reforma publicada en el DOF el 13 de Noviembre de 2007.

mexicana. Para el caso de extranjeros, el derecho de dominio o explotación está sujeto a convenir a considerarse como nacionales respecto a dichos bienes, sin embargo este derecho no se extiende en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas. Este Artículo ha sufrido 16 reformas desde 1917 a la fecha, las dos últimas en 1992.

- Artículo 115: Establece la responsabilidad de los municipios de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. También se establece que los Estados pueden concurrir en la prestación de los servicios de manera temporal, en caso de ser solicitado por el ayuntamiento; da libertad de coordinación y asociación entre municipios para prestar los servicios públicos, y le otorga a los municipios el derecho a aprobar reglamentos y disposiciones administrativas que regulen los servicios públicos a su cargo. Este Artículo ha sido modificado 11 veces, las dos últimas en 1999 y en 2001.

Otras normas actuales que se relacionan y versan sobre el agua son: Ley Federal de Derechos, la Ley de Obra Pública, la Ley General de Bienes Nacionales, las Leyes Estatales de Agua, otras Leyes Estatales y ordenamientos relacionados con la obra pública y reglamentos municipales (CONAGUA, 2003c). Existe también una variedad de normas técnicas, como los Criterios Ecológicos que establecen la calidad del agua y las Normas Técnicas Ecológicas, que establecen límites máximos y procedimientos de descarga de aguas residuales provenientes de diferentes orígenes (industrias, urbes, etc.), establecidas principalmente entre 1988 y 1991;

La Ley de Aguas Nacionales (2004<sup>12</sup>), en particular, enmarca la política hidráulica del país, reglamenta el Artículo 27 constitucional y da las pautas para la descentralización en el sector. Entre las cosas que establece la Ley y que cabe destacar, se pueden señalar las siguientes:

---

<sup>12</sup> Publicada en el DOF el 29 de abril de 2004.

- Se establecen las funciones y naturaleza del IMTA (Capítulo V Bis 2), CONAGUA (capítulo III), Organismos de Cuenca (Capítulo III Bis), Consejos de Cuenca (Capítulo IV), Servicio Meteorológico Nacional (Capítulo V Bis 1), Consejo Consultivo del Agua (Capítulo V Bis)
- Pautas para la gestión integral y la descentralización del sector, a través del apoyo a organizaciones de usuarios, el apoyo del gobierno, a través de los diferentes niveles, a la participación de la sociedad en actividades de planeación, toma de decisiones, ejecución, etc. (Capítulo V). La participación de la sociedad se prevé a través de los Consejos de Cuenca, Comités y Comisiones de Cuenca, así como los COTAS y el Consejo Consultivo del Agua.
- Se establecen en el Art. 14 Bis 5 de la Ley<sup>13</sup> los principios de la política hidráulica nacional, tales como “El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad... La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica es la base de la política hídrica nacional...La gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada... Los estados, Distrito Federal, municipios, consejos de cuenca, organizaciones de usuarios y de la sociedad, organismos de cuenca y "la Comisión", son elementos básicos en la descentralización de la gestión de los recursos hídricos”. El Estado asume que el agua tiene un carácter multifuncional, expresa claramente el principio de descentralización y de gestión integral.
- Como instrumentos de la política nacional relacionada con el recurso (Art. 14 bis 6), se establece la planificación en diferentes niveles (estatal, local, por cuenca, etc.); las concesiones por explotación o uso y los permisos de descargas; el cobro por derechos de uso, explotación, aprovechamiento y descarga; entre otras.
- Se plantea que la planificación es central para la gestión integrada y la conservación del recurso y del medio ambiente en general. Como parte de esta planificación, se establece la funcionalidad, características y responsables en la elaboración/ejecución de un Programa Nacional Hídrico, de programas a nivel

---

<sup>13</sup> Versión modificada en 2004 y publicada en DOF el 29 de abril del mismo año.

cuencas o grupos de cuencas, programas hídricos estatales, subprogramas, inventarios de aguas nacionales y programas de emergencia, entre otros (Segunda sección, Art. 15)

- El Título Cuarto de la LAN, versa sobre los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales. Se establecen las reglas y condiciones para otorgar concesiones al sector privado o a organismos de la administración pública, en donde la responsable de las asignaciones es la CONAGUA (a través de los Organismos de Cuenca); los requisitos y condiciones para solicitar y otorgar una concesión; los plazos de las concesiones (entre 5 y 30 años); los derechos y obligaciones del beneficiario de la concesión; entre otras.
- Se establecen las condiciones y características en la asignación de aguas nacionales para uso urbano público y agrícola (Título sexto, Capítulos I y II)
- El título séptimo versa sobre prevención y contaminación de las aguas nacionales, y el siguiente sobre infraestructura.
- La Ley también contempla la creación e implementación de un Sistema Financiero del Agua, a cargo de le CONAGUA, el cual serviría de apoyo a la gestión integrada y determinará: “las distintas fuentes financieras, formas de consecución de recursos financieros, criterios de aplicación de gastos y recuperación, en su caso, de tales recursos financieros, rendición de cuentas e indicadores de gestión, así como resultantes de la aplicación de tales recursos” (LAN, Art. 111 Bis)
- También se contemplan sanciones económicas y clausuras por faltas (Título décimo). Se establecen las faltas, criterios de sanción y multas en términos de cantidad de salarios mínimos aplicables.

Finalmente, a partir de los ejes desarrollados se puede concluir en general que México ha llevado adelante importantes cambios en el sector durante el período en análisis. En materia normativa la Ley de Aguas Nacionales de 1992 y su reforma en 2004, representan un instrumento que el Estado ha utilizado para reestructurar el sector: la descentralización, implementada también desde los cambios en el marco legal. La facultad de administrar el recurso que se le da a la CONAGUA con las reformas en la



LAN, es un punto central en este sentido y representa la política de descentralización de mayor importancia, por la naturaleza y modo de operar de esta institución, así como los lineamientos que se establecen para la participación de la IP. En otras palabras, estos cambios en la estructura que regula al sector hidráulico han sido la base para la apertura del proceso de descentralización de la gestión del agua y para la apertura al capital privado.

En general, el desarrollo sustentable y la idea de gestión integral del recurso atraviesan y acompañan las políticas implementadas, no solamente en los cambios en el marco normativo. El concepto de desarrollo sustentable, por una parte, abarca una gran variedad de ideas y buenas intenciones, y puede concebirse de muchas maneras, a pesar de lo cual el Estado lo utiliza como concepto rector de la política ambiental, en general, y en particular de la hidráulica. Por otra parte, si bien la gestión integral supera a la de gestión sectorial, ya que incorpora distintas dimensiones, también es un arma de doble filo. La gestión integral no solamente amplía la visión de gestión, incorporando actores y dimensiones, sino que abre la puerta para la entrada del sector privado a la gestión y administración del recurso. El riesgo que se corre es el de llegar a un punto de predominio del interés privado por sobre el social-ambiental.

# III- RECURSOS Y POLÍTICAS HIDRÁULICAS EN ARGENTINA

---

Este último capítulo está destinado a las políticas hidráulicas de Argentina. Se presentan algunas de las características geográficas, ambientales y poblacionales del país, así como el contexto político-económico en el cual se insertan las políticas en cuestión, entre otras. En la segunda parte también se elabora un resumen de las políticas del agua en Argentina para el periodo en cuestión, a través de indicadores institucionales, planes y programas, presupuestales y en relación al marco normativo del sector. Los ejes de análisis son los mismos utilizados para el caso de México.

## **Inserción del neoliberalismo en Argentina: de la dictadura a la “democracia” neoliberal**

A diferencia de México, Argentina inicia el periodo de reforma neoliberal durante un régimen dictatorial. En Argentina se requirió del desmantelamiento institucional para permitir el desarrollo del capitalismo, así como en otros países del Cono Sur. La orientación de la economía argentina hacia las nuevas fórmulas neoliberales, que implicaron la remodelación del Estado, inicia a mediados de los setenta y se extiende hasta, al menos, el año 2002. Lo que sigue después merecería un análisis especial.

La última dictadura militar en el país (1976-1983) llevó adelante lo que se dio a conocer como el Proceso de Reorganización Nacional, que comprendió una serie de políticas reaccionarias en materia política, social y económica, basadas en la represión, el desmantelamiento institucional y la desaparición física, sistemática y sangrienta de la oposición y de una generación de intelectuales. En este trabajo no se aborda este tema en profundidad, dado que llevaría a reflexiones que nos conducen a otros caminos. Sin embargo, para fines del presente trabajo es necesario hacer referencia a las políticas económicas confeccionadas Martínez de Hoz (ministro de

Economía de la Junta Militar). Las políticas neoliberales de este periodo se centraron en el desmantelamiento del parque industrial, para dar cabida al capital extranjero y a las empresas transnacionales. La economía se orientaría a la exportación, nuevamente, de productos primarios, y en general a la apertura económica.

Otra de las características de este periodo fue el endeudamiento. En Argentina la deuda externa pasó, entre 1970 y 1987, de representar el 8,6% al 61,7% del PNB (Borón, 2004: 255). Durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), el primer gobierno democrático desde 1976, el Estado asumió toda la deuda externa pública y privada. Esto no fue suficiente para estabilizar la situación económica y en 1989 su gobierno sufrió un *golpe económico financiero* (Fernández, 2003), a través de la fuga masiva de capitales y la consecuente hiperinflación. Esto orilló a Alfonsín a entregar la presidencia a su sucesor, Carlos Saúl Menem, un año antes de terminar su periodo.

Menem llegó al poder con un programa típicamente peronista (con promesas de políticas destinadas a fortalecer lazos sociales entre la clase obrera, sectores medios y la burguesía industrial), pero una vez en el poder inicia un período de profundas reformas neoliberales (Ibíd). El proceso de privatizador fue intenso. Se privatizaron y desmantelaron durante sus dos periodos de gobierno el grueso de las empresas estatales (ferrocarriles, teléfonos, correos, servicios de agua potable y alcantarillado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Aerolíneas Argentinas, entre otras). Esto fue acompañado de una política monetaria de estabilización ilusoria, el Plan de Convertibilidad, diseñado por el flamante ministro de economía Domingo Cavallo. El Plan de Convertibilidad se implementó en 1991 por un decreto-ley en donde se establecía la paridad peso-dólar. Esto generó un alto consumo de divisas y el aumento de las importaciones en detrimento de las exportaciones, logrando llegar a un déficit gigantesco, agravado por los pagos de intereses por la deuda externa. Entre otras de las medidas neoliberales del periodo menemista (1989-1999, teniendo en cuenta que fue reelecto en 1995) cabe mencionar la flexibilización laboral y la contracción del gasto público en materia de salud, educación, seguridad social, así como la disminución de aranceles que forzaban a la economía argentina a competir en el

mercado internacional, agudizando la desindustrialización iniciada en los setenta (Cooney, 2007).

En 1999 Fernando De la Rúa, de origen radical (en relación al histórico partido Unión Cívica Radical), es electo presidente. De la Rúa llega al poder tras amplias promesas de cambio, pero pronto se dejó ver que la política económica y social era la misma. Se designaron ministros comprometidos con el programa menemista neoliberal (Ricardo López Murphy, por ejemplo) y las políticas económica y social no cambiaron de rumbo. El modelo neoliberal implementado desde la última dictadura militar hizo eclosión en diciembre de 2001 en las manos de De la Rúa y de su nuevo ministro de economía, Domingo Cavallo; generando no solamente una intensa crisis económica, sino también política y social. Ante la inminente devaluación una masiva fuga de capitales desencadenó en el corralito financiero (que impedía a los ahorradores particulares retirar su dinero de los bancos), que a su vez desencadenó la ira de la población de todas las clases sociales, provocando una intensa rebelión popular y la renuncia del presidente. A esto le siguió una intensa crisis política reflejada en el paso de cuatro presidentes en un periodo de dos semanas. Finalmente Eduardo Duhalde (peronista) asumió la presidencia y fue responsable de convocar nuevamente a elecciones, en donde sería elegido Néstor Kirchner (marido de la actual presidente del país, Cristina Fernández de Kirchner) que también históricamente perteneció a las filas del peronismo en su ala de izquierda.

Es difícil dilucidar con exactitud el rumbo de la política económica de Néstor Kirchner. Discursivamente Kirchner abiertamente se confrontó con la política neoliberal privatizadora que caracterizó al periodo menemista y ha adherido a los principios del keynesianismo para recomponer la economía del país, al tiempo que mantiene la disciplina fiscal heredada. Pero lo que sí es real es que la economía argentina mostró signos de crecimiento (como superávit fiscal) a partir del año 2003, producto de, entre otras cosas, el auge exportador que produjo la devaluación del peso argentino. La política de Kirchner ha tomado otro rumbo, aunque no quede claro si fue por

deliberación o si las consecuencias de las políticas económicas ortodoxas condujeron a ello.

En este contexto, que no es independiente de los que ocurre en el plano internacional y que se ha ya mencionado en el capítulo inicial y en el destinado al caso de México, se llevan adelante las reformas en el sector hidráulico del país. Cabe mencionar aquí que tampoco es independiente el alto y descarado nivel de corrupción que vivió el país (y aún vive) especialmente durante el periodo menemista.

### **Recursos hídricos en Argentina**

La República Argentina, situada al extremo sur del continente, posee una superficie de 3.791.274 km<sup>2</sup>, incluyendo el sector antártico, y 2.791.810 km<sup>2</sup> de superficie continental. Argentina limita con Bolivia, Paraguay, Brasil, Chile, el Océano Atlántico y el Pacífico. Prevalece el clima templado, sin embargo, por la propia extensión del país, hay grandes variaciones de una región a otra. Las precipitaciones medias anuales van de los 50mm, en zonas áridas, a 5,000 mm en la zona patagónica. La población para el año 1995 era de 34.264.000 habitantes, con una densidad de 12 hab/km<sup>2</sup>, mientras que para el 2000 era de 37 millones, 13 hab/km<sup>2</sup>. La población se concentra en la Ciudad de Buenos Aires y alrededores, más de una tercera parte se alberga allí. La disponibilidad media anual de agua per cápita es superior a 26.000m<sup>3</sup> (Castillo y Gottifredi 2003).

La distribución de agua, es irregular. La Cuenca del Río de la Plata concentra más del 85% del derrame total medio. La región asociada a esta cuenca concentra la mayor parte de la población argentina. La Cuenca del Río de la Plata es una de las mayores del mundo, se integra por los ríos Bermejo, Paraná, Paraguay y Uruguay, y es compartida con países limítrofes.

La disponibilidad de aguas superficiales se basa en una red hidrométrica que abarca más del 90% de los ríos de Argentina y se estima que la disponibilidad supera los 26.000 m<sup>3</sup>/seg (820.000 millones de m<sup>3</sup>/año). Existen cuatro grandes cuencas en el

país: la ya citada Cuenca del Plata, con una extensión de 3.100.000 km<sup>2</sup>, cubre territorio argentino, de Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay; Cuenca de la Vertiente Atlántica, que se extiende en el Oeste, centro y Sur del país desde las aguas divisorias de los Andes hasta la costa Atlántica; Cuenca de la Vertiente del Pacífico, cuenta con una superficie más reducida y se localiza en la cordillera patagónica de los Andes, limitando con Chile; y Cuencas endorreicas, o sin desagüe al océano, que se encuentran en el centro y noroeste argentino y en mesetas patagónicas y de la llanura pampeana, abarcan una superficie de 80.000 km<sup>2</sup> y provee aproximadamente del 1% de los recursos hídricos superficiales del país (Ibíd.).

**Cuadro III.1: Consumo de agua por sector y por fuente, Argentina (1993-1997)**

Uso Consumtivo	Agua de Superficie		Agua Subterranea		Total
	Millones m <sup>3</sup> /año	%	Millones m <sup>3</sup> /año	%	Millones m <sup>3</sup> /año
Riego	18.000	75	6.000	25	24.000
Ganadero	1.000	34	2.000	66	3.000
Abastecimiento	3.500	78	1.000	22	4.500
Industrial	1.500	60	1.000	40	2.500
Total	24.000	70	10.000	30	34.000

FUENTE: Castillo y Gottifredi 2003:22

El 30% del uso del agua proviene de aguas subterráneas (ver cuadro III.1) y el resto de aguas superficiales. Los acuíferos argentinos están sumamente descuidados. Se reconocen 4 regiones hidrogeológicas: Región de Valles Intermontanos; Región de la llanura Chaco Pampeana; Región de la Meseta Misionera; y Región de la Meseta Patagónica. El uso sectorial de agua en la Argentina es principalmente para uso agropecuario, y se desglosa de la siguiente manera: 70.6 % para riego; 8.8 % para uso ganadero; 13.2% para abastecimiento de agua potable; 7.3 y % para uso industrial (Ibíd.).

## **Argentina: fragmentación institucional y gestión integral**

En este apartado se pretende mostrar las políticas hidráulicas del gobierno nacional de Argentina, para el periodo 1990-2006. Para ello se hace una reseña de las instituciones federales argentinas, relacionadas con el recurso natural en cuestión, destacando sus funciones y algunas de sus acciones. Las políticas públicas hidráulicas del país se reflejan, como en el caso de México, en la creación o modificación de las instituciones; a través del diseño e implementación de planes y programas; a través del financiamiento otorgado al sector; así como en los cambios en el marco normativo.

La base de la organización el Estado Argentino se encuentra en la Constitución de 1853, en donde se establecía que el gobierno adoptaría la forma republicana, representativa y federal. Al igual que en México, el poder ejecutivo se compone de la Administración Central y de la Administración Descentralizada, y ambas representan la Administración Pública Nacional. El Presidente es el responsable de la Administración Nacional. La Administración Central comprende, jerárquicamente, ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones; mientras que la descentralizada comprende organismos descentralizados, autárquicos y autónomos (INAP, 1998).

Los primeros intentos de políticas hidráulicas a nivel nacional, pueden situarse a principios del siglo XX. En el año 1900 se dictó la Ley 3967, la cual ampliaba a todo el país el ámbito de acción de la Comisión de Salubridad, que antes sólo tenía injerencia en la provincia de Buenos Aires, y a la cual se le había encomendado tomar a su cargo el estudio y construcción de obras en las provincias o en territorios nacionales. Un amplio programa de obras dio lugar en 1912 a la creación de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), institución autárquica a nivel administrativo, a través de la Ley 8889 (Rey, 2000). Esta empresa estatal va a ser protagonista y prestadora de servicios de agua potable y saneamiento, en casi todo el país, hasta 1980<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En este año el gobierno militar dispuso la división de OSN en 161 sistemas de agua potable y saneamiento. La empresa estatal redujo la prestación de servicios a Capital Federal y 13 partidos de la provincia de Buenos Aires (Azpiazu, 2001)

Es importante en este caso hacer una breve reseña de la historia de OSN y de su disolución, ya que si bien representa sectorialmente a las políticas de abastecimiento y saneamiento, es una ejemplificación clara del rumbo que tomaron las políticas hidráulicas del país en los noventa. Históricamente los servicios de agua potable y alcantarillado en Argentina habían estado manejados por el sector público, esto fue hasta la década de los noventa, tras la ola de privatizaciones. OSN fue la primera empresa en proporcionar agua potable en Argentina a unas 30.000 personas. La cobertura se expandió hasta 1970 pero en los ochentas comenzó a contraerse. OSN se disolvió en 1993, tras la privatización de todas las actividades que desarrollaba. La finalidad de OSN, según su ley de creación, era el estudio, construcción y administración de obras que permitiesen la provisión de agua a la población de la nación.

Fue en 1973 cuando OSN pasó a llamarse Empresa Obras Sanitarias de la Nación y, en 1980 cuando los servicios de agua y alcantarillado pasaron a ser responsabilidad de las provincias y la Capital Federal. Hasta los ochentas, las características básicas de suministro de agua y alcantarillado eran idénticas en toda la Argentina, ya que OSN era el único prestador del servicio (Artana, 2000). Las inversiones en la empresa fueron disminuyendo. La situación de abandono de la empresa, los huecos financieros y la declinación de la tarifas fueron la justificación oficial para aplicar la política de adelgazamiento estatal en el sector.

Carlos Menem, presidente de la Argentina durante dos periodos en los noventa, privatizó totalmente Obras Sanitarias de la Nación en 1992, así como muchas otras empresas públicas. En agosto de 1993 OSN fue declarada en disolución y liquidación, y la responsabilidad de prestar los servicios quedó en manos de las provincias, que en algunos casos las derivaron al sector privado.

### *Instituciones*

No existe en el país una autoridad nacional del agua consolidada, a diferencia de



México. Varias instituciones tienen injerencia en el recurso, sin embargo, es la Subsecretaría de Recursos Hídricos la que en la actualidad rige formalmente en el sector. El sector hídrico estuvo históricamente a cargo de los Ministerios de Obras Públicas. A finales de los 90, estuvo a cargo de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, que dependía de la Presidencia<sup>2</sup>. A finales de 1999 el sector hídrico se incorpora al Ministerio de Infraestructura y Vivienda, luego al de Economía y luego a la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Pochat, 2005).

En 1969 se creó la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos, la cual en 1999 (Decreto 20 de 1999) cambia su característica a Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Infraestructura y Vivienda. La SSRH es responsable de la coordinación interjurisdiccional, la evaluación de proyectos hídricos, así como definir e instrumentar la política del país en materia de agua, entre otros asuntos. En la actualidad, la Subsecretaría de Recursos Hídricos depende de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Si bien desde 1969 la elaboración y ejecución de políticas hídricas se asignaron formalmente a esta secretaría/subsecretaría, la fragmentación en distintos ámbitos gubernamentales fue, y sigue siendo, un rasgo del sector. Los organismos que tuvieron incidencia en la formulación y aplicación de políticas hídricas han sido: Agua y Energía Eléctrica, Obras Sanitarias, la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, entre otros; dando cada una prioridad a sus campos de acción (Castillo y Gottifredi, 2003).

En este contexto, la Subsecretaría de Recursos Hídricos tuvo muchos obstáculos a la hora de cumplir sus funciones. Otro inconveniente para una política unificada o integral fueron las constantes reorganizaciones ministeriales, que condujeron al

---

<sup>2</sup> Cabe aquí destacar que México y Argentina utilizan denominaciones diferentes para sus instituciones. Para el caso de México, se utiliza la palabra Secretaría para dividir al Poder Ejecutivo, mientras que en Argentina se utiliza la denominación de Ministerios. Al interior de los Ministerios, se encuentran las secretarías y subsecretaría; mientras que en México, las Secretarías se subdividen en direcciones y subdirecciones.

cambio de su rango varias veces (Secretaría, Subsecretaría y Dirección Nacional), así como su ubicación (Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Economía, Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Secretaría de Ambiente Humano).

Fue en el año 2003, a través del decreto N°27, que el sector hídrico se incorpora al Ministerio de Planificación, y en él se establecen sus funciones. Algunas de ellas, y las más importantes, son:

- Asistir al Secretario de Obras Públicas en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional y proponer el marco regulatorio relativo al manejo de los recursos hídricos
- Elaborar y ejecutar programas y acciones vinculadas a la gestión de recursos hídricos internacionales compartidos, sus cuencas, cursos de agua sucesivos y contiguos y regiones hídricas interprovinciales y cuerpos de agua en general, representando al Estado Nacional y en coordinación con el resto de instituciones involucradas
- Formular y ejecutar programas y acciones de gestión y desarrollo de infraestructura y servicios vinculados a los recursos hídricos en lo que respecta a su construcción, operación, mantenimiento, control y regulación, a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal e implementar los mecanismos de participación del sector privado y de la comunidad cuando corresponda
- Ejecutar la política nacional de prestación de los servicios públicos y de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico
- Asistir al Secretario de Obras Públicas en la supervisión del Órgano Regulador de Seguridad de presas (ORSEP), del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)
- Supervisar el accionar del Instituto Nacional del Agua (INA)
- Ejercer el contralor del accionar de organismos interjurisdiccionales
- Celebrar convenios con las Provincias y otras entidades para el desarrollo de los programas en materia de obra pública hidráulica, de saneamiento y de concesión

de obras

- Evaluar y/o ejecutar los proyectos de infraestructura de obras hídricas, de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales y periurbanas y avenamiento y protección de infraestructura en zonas rurales y periurbanas

De la ahora Subsecretaría de Recursos Hídricos dependen tres direcciones:

- Dirección Nacional de Planificación Hídrica y Coordinación Federal, que se encarga de administrar el Fondo Hídrico de Infraestructura para el desarrollo de obras hídricas, de asistir en el control de las concesiones hidroeléctricas y de realizar informes de factibilidad de proyectos de obra de infraestructura hídrica.
- Dirección Nacional de Conservación y Protección de los Recursos Hídricos, que entre sus funciones le corresponde hacer diagnósticos y estudios relacionados con la conservación y protección del recurso; asistir a las provincias en el proceso de conformación de organizaciones de cuenca y en su funcionamiento; asistir en la representación al Estado Nacional ante organismos interjurisdiccionales e internacionales vinculados al manejo de cuencas; elaborar junto con las provincias el Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos, a través del COHIFE; entre otras.
- La Dirección Nacional de Proyectos y Obras Hídricas es responsable de asistir en la valoración de proyectos de obra pública hidráulica, hacer informes de factibilidad de los proyectos de obra que demanden financiamiento del Estado Nacional, y elaborar diagnósticos y evaluar situaciones de demanda o necesidad de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

A la SSRH le corresponde también supervisar y trabajar junto a los siguientes organismos descentralizados:

- Instituto Nacional del Agua y el Ambiente (INA)
- Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)

Otra de las instituciones de larga data y con gran importancia para definir una política

hidráulica en el país es el Instituto Nacional del Agua, ex INCYTH. El Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica (INCYTH) es creado por decreto (20.126) el 29 enero de 1973, como ente descentralizado, dependiente de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, en aquél momento parte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. El objetivo del INCYTH era atender la ejecución de estudios e investigaciones orientadas a aportar soluciones para el desarrollo de los recursos hídricos (INCYTH, 1982). Meses después de su creación, esta institución incluyó al Centro de Tecnología del Uso del Agua (CTUA), antes ITUA, en donde se realizaban estudios relacionados con el deterioro y potencial del recurso.

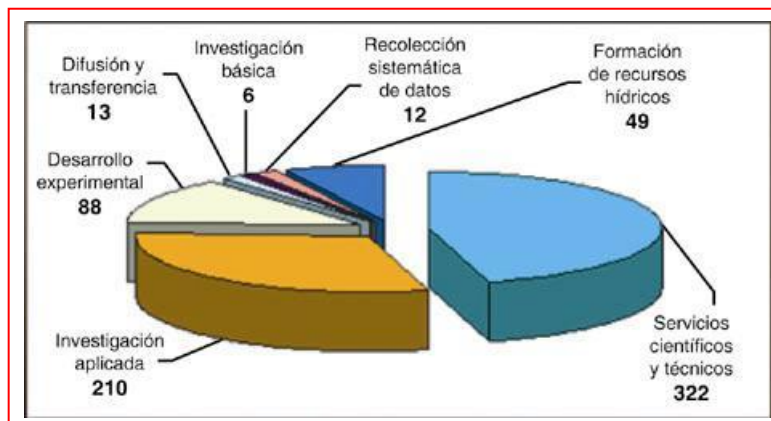
En el año 1996 el INCYTH pasó a ser el Instituto Nacional del Agua y el Ambiente y luego, simplemente Instituto Nacional del Agua (INA). El INA tiene como objetivo satisfacer los requerimientos de estudio, investigación, desarrollo tecnológico y prestación de servicios especializados en el campo del conocimiento, aprovechamiento, control y preservación del agua, que ayuden a implementar y desarrollar la política hídrica del país. El INA se divide en centros regionales especializados en alguna temática, ubicados en distintas partes del país, como es el caso del CELA (Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua). Las temáticas o campos que desarrolla el INA en sus centros van desde cuestiones de calidad del agua, hasta problemáticas de gestión del recurso, pasando por la elaboración de bases de datos, inundaciones, erosión, riego, etc.

La trayectoria desarrollada por el INA lo ha convertido en el único organismo del país que abarca casi todos los aspectos científicos y tecnológicos necesarios para la implementación de la política hídrica nacional. Cabe aquí aclarar que el INA asiste técnicamente a las provincias, a los municipios y a las empresas que desean mejorar la gestión del agua o adoptar tecnologías para su mejor aprovechamiento. La actividad principal del Instituto es la realización de estudios e investigaciones técnicas, así como la capacitación y asesoramiento en diferentes ámbitos sociales (gubernamental, empresarial, académico, etc).

El gráfico III.1 presenta la distribución de los proyectos realizados por el INA, entre 1991 y 2005, por tipo de actividad. Claramente se puede ver que la prioridad fue la prestación de servicios técnicos y científicos y la investigación aplicada, que cabe mencionar tienen como objeto tanto al sector público como al privado. También llama

la atención la baja cantidad de proyectos que se destinan a la difusión o transferencia del conocimiento que se genera en el marco de esta institución. Algunas de las actividades permanentes son la Red de Alerta Hidrológica, Servicios de Análisis Químicos en Agua, Sedimentos y Biota Acuática, Servicios de Información Hidrológica, Hidrogeológica e Hidrometeorológica, Programas de Capacitación, entre otros.

**GRÁFICO III.1: Cantidad de proyectos por actividad principal asociada**



FUENTE: INA, 2005b: 18

El Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA, antes Dirección Nacional de Agua Potable), por su parte, es un organismo descentralizado responsable del manejo financiero nacional e internacional del sector, así como de canalizar asistencia técnica, préstamos y proyectos. El ENOHSA administra los recursos financieros con el fin de promover reformas estructurales en las provincias y municipios. Esta institución es creada en 1995 (Ley 24583), como organismo descentralizado del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, y en relación directa con la SSRH. Allí (Art. 2) se establece que el objeto del ente es organizar y administrar la ejecución y/o instrumentación de los Programas de Desarrollo de Infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector, para lo cual contará con la facultad para recibir subsidios, contraer créditos y/o *asumir endeudamientos de cualquier naturaleza* con entidades o personas públicas o privadas, nacionales e internacionales.

Esta misma Ley (24583) contempla que el ENOHSA asumía los compromisos contraídos por el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento o COFAPyS, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que pertenece al Grupo del Banco Mundial, y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); así como la absorción del personal que trabajaba en el Consejo. Así mismo, la ley establece la creación (art. 6) del Consejo Federal de Saneamiento (Co.Fe.Sa.), el cual estaría presidido por el Secretario de Obras Públicas y compuesto además por el Subsecretario de Recursos Hídricos y funcionarios o ministros provinciales de jerarquías equivalentes.

Entre las facultades del CoFeSa se destacan: considerar, coordinar y concertar los programas para el desarrollo de obras de agua potable y cloacas, que sean ejecutados a través del EHOSA; impulsar la coordinación de acciones relacionadas con la problemática del saneamiento básico entre provincias, municipios y/u otras entidades públicas y privadas; promover y coordinar programas destinados a la optimización, racionalización y reconversión productiva y administrativa de los sistemas de prestación de servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento; supervisar las acciones vinculadas con la obtención de fuentes de financiamiento, que serán aplicadas para la ejecución de los programas para el desarrollo de obras de agua potable y cloacas (que se señalan en la primera de las facultades citadas); y controlar la ejecución de los programas del ENHOSA. El ENHOSA existe en la actualidad como ente descentralizado de la SSRH, sin embargo, no se han encontrado registros actuales de la existencia del CoFeSa.

El Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP) tiene como misión lograr que las presas en la Argentina cumplan con los estándares internacionales de seguridad, tanto estructural como operativamente, con el fin de proteger a la población y resguardar el patrimonio nacional. El ORSEP fue creado tras una serie de incidentes y fallas en presas de algunos países, el 26 de marzo de 1993. Se celebró un Acta Acuerdo entre el Estado Nacional y las Provincias de Buenos Aires, Río Negro y

Neuquén. En congruencia, mediante Decreto N° 2.736 del 29 de diciembre de 1993, se creó, en el ámbito de la Secretaría de Energía, el Organismo Regional de Seguridad de Presas COMAHUE. El ORSEP COMAHUE es un organismo descentralizado del Estado Nacional, que tiene a su cargo la regulación de la seguridad de las presas y es la autoridad de aplicación de las normas sobre seguridad establecidas en los contratos de concesión de los aprovechamientos hidroeléctricos en la cuenca de los ríos Limay, Neuquén y Negro.

La ORSEP se encuentra regulada por el Decreto 239/99, el cual establece el marco jurídico para su operación como organismo regulador. Así mismo tiene atribuciones para instrumentar los mecanismos para garantizar la seguridad de las presas de las provincias y de terceros a través de convenios específicos. En este contexto, el ORSEP se constituye en el ámbito del Estado nacional especializado científica y técnicamente para gestionar y atender las diferentes actividades de control, auditoría técnica, evaluación del estado de funcionamiento, recomendación de medidas correctivas estructurales y no estructurales, contratación de estudios y ejecución de trabajos de obras, formulación de planes contingentes, por sí o juntamente con Comités de Cuenca, relacionados con presas.

Existen otras instituciones nacionales relacionadas con el agua en menor grado:

- Ministerio Energía (proyectos hidroeléctricos)
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (riego)
- Ministerio de Salud
- Servicio de Hidrografía Naval y la Prefectura

El Ministerio de Salud, por ejemplo, es el responsable de establecer las normas de calidad de los servicios de agua potable, a través del Código Alimentario Nacional. Los estándares de calidad se remiten a normas internacionales de la Organización Mundial de la Salud y de la Organización Panamericana de la Salud (Ferro, 2001).

Por su parte, existe un Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), organismo con personería jurídica de derecho público que debería coordinar la elaboración de la política ambiental entre las provincias y la nación, y en general entre los sectores sociales y la administración pública. El COFEMA se crea el 31 de agosto de 1990, a través de un Acta Constitutiva. En el año 2002, la Ley General del Ambiente (25 675, art. 9) ratifica su existencia y pone al Consejo como uno de los ejes de ordenamiento ambiental. Según el Acta Constitutiva, los objetivos del COFEMA se pueden resumir en: formular una política ambiental integral (preventiva y correctiva) que considere las distintas escalas geográficas políticas; coordinar estrategias y programas de gestión regionales y nacionales propiciando la constante concertación; formular políticas relacionadas con la conservación de los recursos; exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental; propiciar la educación ambiental; entre otros.

En la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable existe una Dirección de Gestión Ambiental de los Recursos Hídricos, la cual, a su vez, pertenece a la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Ambientales de la Secretaría. Entre las acciones que debe llevar a cabo esta Dirección, se encuentran<sup>3</sup>: coordinar políticas, planes y acciones de sectores del gobierno nacional relacionados con la preservación de la calidad y disponibilidad del recurso; elaborar y ejecutar programas y acciones de diagnóstico y evolución de los diferentes cuerpos de agua, así como de promoción nacional de gestión (integral) de cuencas, en coordinación con las instituciones involucradas; y promover programas de determinación de indicadores de calidad del agua, nuevas tecnologías para el uso sustentable del recurso y planes de acción nacionales que aseguren el derecho al acceso a un agua segura; etcétera.

La situación de cada provincia respecto a la administración de los recursos hídricos es diferente. En algunas de ellas existen organismos responsables de su administración, sin embargo no se encuentra unificada la gestión y/o administración en uno solo, sino que dependen de diferentes Ministerios, al igual que en el nivel federal. En otras

---

<sup>3</sup> Información disponible en: <http://medioambiente.gov.ar/?idseccion=40>



provincias, se han creado secretarías o ministerios de ecología y medio ambiente, mientras que otras lo abordan a través de secretarías o direcciones de recursos hídricos. En otros casos, destacan las administraciones de riego o direcciones de aguas, de riego o de agua potable.

En gran parte de las provincias ocurre que la autoridad responsable del manejo y otorgamiento de concesiones para el uso de agua, en diferentes sectores, corresponde a aquellas instituciones que tienen a su cargo la gestión del agua para riego. Esto tiene origen en que la mayor parte de las legislaciones provinciales en materia de agua tiene, a su vez, origen en el uso agrícola intensivo y extensivo del país. Históricamente, el gobierno nacional dio prioridad al uso del agua para el riego, a través de la Ley Nacional de Irrigación, que data de 1909. De esta manera, la gestión del agua se inclinó, en gran parte de las provincias, hacia el uso para riego, más que para actividades que fomenten un equilibrio hídrico.

En relación a la expresa necesidad de coordinar acciones entre las provincias y entre las provincias y el gobierno nacional, hacia la gestión integral, se creó el Consejo Hídrico Federal o COHIFE. Este foro se encuentra actualmente funcionando y de alguna manera funciona conteniendo y mitigando algunos de los conflictos entre los actores citados (provincias-provincias, provincias-nación). El Consejo Hídrico Federal creado en diciembre del 2002, como resultado de un acuerdo sobre la conveniencia y necesidad que entre las provincias y la Nación exista una instancia federal en donde los puntos de vista de las provincias sean expresados por quienes tienen en ellas la responsabilidad directa de la gestión hídrica.

Después de la conformación del Consejo Hídrico Federal, integrado por las autoridades hídricas de las provincias y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SSRH), se encaró en ese Consejo la última etapa de revisión del documento sobre los Principios Rectores de la Política Hídrica (PRPH). El documento abarca lineamientos de política hidráulica nacional que integran los aspectos socioeconómicos y ambientales, que conducen a la gestión integral del recurso. Se

espera que el COHIFE contribuya de manera significativa a la coherencia en la formulación e implementación de la Política Hídrica Nacional y de las políticas hídricas provinciales.

La creación del COHIFE tiene muchos significados, pero esencialmente se puede considerar como el primer paso en la implementación de una política de gestión integral del agua en la Argentina. El COHIFE, entre otras cosas, facilita el intercambio de ideas y experiencias entre provincias que no son parte de la misma cuenca, por ejemplo. Sin embargo, a la fecha el COHIFE no es reconocido legalmente como espacio representativo de planificación de los recursos hídricos.

En esta línea, existen también comités de cuenca interjurisdiccionales o interprovinciales. Entre las que atienden a recursos hídricos compartidos con países fronterizos se pueden citar:

- Comisión Binacional para el desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija
- Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata (CIC), conformado por cinco países de la región
- Comisión Administradora del Río de la Plata
- Entidad Binacional Yaciretá
- Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná
- Otras

Atendiendo también a la organización y gestión por cuencas, se pueden destacar las siguientes organizaciones de cuenca, en las cuales participan las provincias que tienen jurisdicción sobre el recurso en cuestión (río o cuenca), en conjunto con la SSRH:

- Administración Interjurisdiccional de la Cuenca de los Ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC), su rol principal es desarrollar sistemas de información y monitoreo para el seguimiento de la cantidad y calidad de las aguas, y tiene jurisdicción sobre todo lo

que hace al diseño y avance en defensas para la comunidad, protección de cuencas como el manejo de la erosión de las márgenes del río, forestación de la cuenca alta, etc.

- Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE)
- Comité Interprovincial del Río Colorado (COIRCO), creado en 1976 al realizarse un acuerdo entre las cinco provincias que comparten jurisdicción sobre este río. Actualmente es un organismo descentralizado bajo el control de la SSRH.
- Comité de Cuenca del Río Pasaje-Juramento-Salado
- Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna Picassa
- Región Hídrica del Noroeste de la Llanura Pampeana
- Otras

En líneas generales, lo que caracteriza a la situación institucional argentina en materia de agua es la falta de coordinación y comunicación, la superposición y no delimitación clara de funciones. Esto se debe a varias razones. La inicial es la falta de interés de los gobiernos por diseñar e implementar políticas ambientales. A esto se suma que la propia interpretación de la organización federal del país no permitiría la existencia de una entidad que, realmente, centralice funciones relacionadas con el agua, de manera tal que coordine las funciones a nivel nacional, tema que será tratado con mayor profundidad en el apartado relacionado con legislación en materia de aguas. Otro factor ha sido la redistribución de funciones, descentralización y reacomodo al interior de los ministerios y en la propia administración central en general.

#### *Políticas públicas argentinas del agua plasmadas en planes, programas y proyectos*

En el caso de Argentina, ha sido más difícil hacer un recuento temporal de acciones estatales federales en torno al agua. Esto se debe a varios motivos. Primero, al hecho de que no existe una autoridad federal en la materia que centralice, coordine y/o dirija las acciones a nivel nacional, como en el caso de México. Quien se podría suponer cumple este rol es la actual SSRH, la cual ha mutado desde su creación muchas veces y ha pasado a depender de una secretaría a otra, quitándole (entre otras cosas) continuidad a sus acciones. En algún momento fue Dirección, en otro

Subsecretaría, en otro dependió del Ministerio de Recursos Naturales y en otro del de Obras Públicas. En este sentido, además, ante la diversidad de instituciones relacionadas, la información está dispersa.

Otro problema reside en que no existe una cultura gubernamental de rendición de cuentas. No existen prácticamente documentos en donde conste qué han hecho y cómo las entidades de gobierno. Esto no se puede generalizar a todo el sector gubernamental (en el caso del INA/INCYTH por ejemplo, se han encontrado varios informes de gestión), sin embargo si es una constante. En especial, para el período de los 90 no se han encontrado prácticamente documentos o informes de gestión.

A pesar de la falta de información o de información dispersa, se ha intentado hacer un ejercicio de recopilación de acciones gubernamentales para el periodo en cuestión (1990-2006), que se puede consultar en el Anexo II. Los resultados muestran, ante todo, la escasez de información, y en especial en relación a la existente para el caso de México. Esta escasez es mayor para la década de los noventa, la década menemista que se caracterizó, entre otras muchas cosas, por un alto grado de corrupción. A partir del año 2000 se encontraron mayores referencias relacionadas con programas. Respecto a la temática, no puede decirse que haya continuidad en relación a un sector por periodo. A primera vista podría decirse que se puso mayor énfasis en acciones relacionadas con infraestructura en los noventa, mientras que a partir del año 2000 se vislumbra mayor interés en lo institucional y en cuestiones de calidad del agua e información. Sin embargo, la poca información no permite hacer aseveraciones apoyadas en datos, que se comparen con el caso de México.

A modo de complementar el cuadro del Anexo II, se presenta en adelante un recuento de acciones, planes y programas por entidad, junto a una breve descripción del mismo y/o de sus objetivos. Algunas de las acciones, programas o estrategias relacionadas con el recurso que reporta la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (1998), por ejemplo, para el año 1998 son:

- Desarrollo de las Capacidades Básicas para la Gestión de las Cuencas

Hidrográficas: Generar mecanismos de coordinación y crear los marcos institucionales que posibiliten la gestión integral de los recursos hídricos, solución de los conflictos intersectoriales e interprovinciales que compitan con el logro de los fines perseguidos.

- Determinar los Objetivos de Calidad de los Cuerpos de Agua y establecer y ejecutar acciones de monitoreo y programas de recuperación: Validar y utilizar sistemas de evaluación rápida para determinar y cuantificar descargas de contaminantes. Identificar a través de diagnósticos los problemas más críticos que afectan a los cuerpos de agua.
- Establecer marcos normativos adecuados a las necesidades de planificación: Establecer los marcos normativos para la optimización del uso de los recursos hídricos, otorgando prioridad nacional a la planificación integrada, estratégica y participativa a nivel nacional, regional y local. Fijar prioridades respecto a las inversiones, privilegiar tecnologías limpias, fortalecer los procesos de participación, hacer prioritario la evaluación del impacto ambiental.
- Establecer y Consolidar Sistemas para la Evaluación de los Recursos Hídricos: Determinar las necesidades de datos vinculados al recurso hídrico y efectuar el análisis para tareas de planificación y gestión. Consolidar sistemas de medición y utilizar la capacidad técnica para evaluar los recursos superficiales y subterráneos
- Establecer y fortalecer mecanismos de coordinación para la planificación: Establecer y fortalecer los mecanismos de coordinación, con participación de los organismos nacionales involucrados en el aprovechamiento de los recursos hídricos. Promover la formación profesional de los funcionarios y técnicos.
- Establecer y operar sistemas de conocimiento y prevención de eventos extremos: Evaluar el riesgo de inundaciones producidas por cualquier causa, extender los sistemas de alerta hidrográfica. Evaluar riesgos de sequía e instalar sistemas preventivos.
- Fortalecer y coordinar actividades para el conocimiento y la valoración de los Recursos Hídricos: En el marco de la política ambiental para la República Argentina, cuyas bases fueron fijadas en 1998. Diseñar y utilizar estructuras institucionales

eficaces, coordinar acciones de apoyo técnico y financiero a todos los niveles administrativos, sistematizar las actividades orientadas a la medición y calidad de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

- Fortalecer el marco institucional y adecuar los instrumentos de la política: Fortalecer los mecanismos de coordinación entre autoridades nacionales, provinciales y municipales con miras al desarrollo de programas integrales de uso y prevención de la degradación de los cuerpos de agua.
- Incorporar tecnologías para la gestión de los recursos hídricos: Establecer prioridades de investigación básica y aplicada en el campo del desarrollo, ordenamiento y conservación de los recursos hídricos. Mantener y sistematizar la información en materia de desarrollo tecnológico en gestión hídrica.
- Perfeccionar el marco normativo: Establecer un marco normativo sobre la base de adoptar un criterio general de aprovechamiento del agua; establecer las categorías generales de los cuerpos de agua para diferentes usos; establecer guías de calidad del agua; determinar a nivel provincial los niveles de calidad de los efluentes industriales y la capacidad de cuerpos receptores
- Promover la calificación de la participación de la comunidad en la gestión de los recursos hídricos
- Establecer y/o fortalecer mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión hídrica. Realizar procesos educativos con miras a generar una cultura del agua
- Apegarse a la Gestión Integrada de las cuencas hidrográficas: Determinar las cuencas hidrográficas que por su importancia natural y socioeconómica y por la ocurrencia de impactos negativos, deban ser consideradas como prioritarias. Usar en esas cuencas herramientas de gestión elaboradas con participación de las autoridades pertinentes. Efectuar evaluación de impacto ambiental.
- Estrategia Nacional de Educación Ambiental (junto al INA y con financiamiento del BID): Apoyar la inserción y el desarrollo de la dimensión ambiental en el sistema educativo; consolidar centros regionales de educación ambiental; promover acciones de educación ambiental no formal con miras a la capacitación

- Programa de Fortalecimiento Institucional Ambiental (1998 y 1999): Lograr el fortalecimiento propio de las instituciones ambientales
- Programas de Manejo para las cuencas del río Luján y del Lago San Roque: Busca, entre otras cosas, avanzar en el desarrollo de procesos de participación ciudadana
- Programa Nacional de Lucha contra la desertificación: No especifica

En la actualidad, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, a través de su página *web*<sup>4</sup>, señala como vigentes los siguientes programas:

- Campañas de Monitoreo de Calidad de Agua y Sedimento y Biota: Su objetivo es evaluar el impacto que ejercen las actividades antropicas sobre la calidad del agua y sedimentos, en tramos de los ríos Paraná, Paraguay y sus afluentes, para identificar zonas de riesgo ecológico y para la salud. Dichas campañas se iniciaron en el año de 2004 por medio de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Sistema de Telemonitoreo del Río San Juan: La SAyDS y el gobierno de la provincia de San Juan han firmado un convenio para la realización del proyecto e instalación de un sistema de Telemonitoreo Ambiental Automático en el río San Juan. El sistema consistirá en la instalación de 5 estaciones terminales que contarán con sensores cuya información será automáticamente transmitida, por medio de redes satelitales y de telefonía celular, a intervalos regulares a un centro de recepción y procesamiento de la información. Los datos recibidos serán almacenados en bases de datos y cuando los valores medidos superen niveles críticos, los programas de procesamiento emitirán alarmas para facilitar la acción del personal del organismo ambiental provincial responsable del control de la contaminación del agua.
- Desarrollo de una metodología para la determinación del caudal ambiental: Su objetivo es el desarrollo de una metodología específica que permita analizar el régimen hídrico que se establece en un río, humedal o zona costera y sus beneficios. Dicho proyecto tendría una duración de dos años, pero aún no se han iniciado trabajos más que de proyección y formulación.

---

<sup>4</sup> <http://www.ambiente.gov.ar/>, revisada en septiembre de 2008.

- Monitoreo de Cianobacterias potencialmente tóxicas en el tramo argentino del Río Paraná: En este caso el objetivo es diseñar una red de alerta temprana que podría ser utilizada por los organismos responsables de las áreas de salud y saneamiento locales, así como el desarrollo de actividades de capacitación para profesionales y técnicos de dichos organismos. Aún no se han iniciado los trabajos de monitoreo.
- Efecto de la Contaminación del agua sobre la población ribereña del Río Paraná: Este es un proyecto de investigación elaborado por la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de La Plata, que tiene como propósito realizar un relevamiento orientado a analizar los efectos sobre la salud derivados de las características del agua del Río Paraná. El proyecto inició actividades en 2006.
- Proyecto Prevención de la Contaminación Costera y Gestión de la Diversidad Biológica Marina: El objetivo central de este proyecto es contribuir a la conservación de la diversidad biológica y a la prevención y mitigación de la contaminación costera, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región. El proyecto comprende componentes de prevención de contaminación, conservación de la diversidad biológica y fortalecimiento institucional.

El INA (2006, 2005<sup>a</sup>, 2003, 2001, 2000) o INCYTH (1996, 1995, 1990), por su parte, reportan acciones tales como:

- Manejo sustentable de lagos y embalses (2000)
- Plan de trabajo/ Componente I, Posicionamiento institucional (1999): Promover y fortalecer la participación del instituto como entidad de investigación, apoyo y consulta permanente de organismos nacionales e internacionales, empresas privadas y otros organismos
- Plan de trabajo/ Componente II (1999): Formalizar seguridad institucional, jurídica y presupuestaria del sistema de información y alertas del río de la Plata; fortalecer las funciones institucionales
- Plan de trabajo/Componente III (1999): Instrumentar acciones tendientes a efectivizar la vigilancia de la calidad de los líquidos residuales industriales Zona norte Gran BsAs, formular una metodología de fiscalización para ser aplicada al resto del



territorio nacional.

- Plan de trabajo/Componente IV (1999): Reorientar las tareas administrativas del instituto
- Plan Estratégico (2000): Selecciona los principales problemas en el campo de los recursos hídricos para solucionarlos. Se ha trabajado en el Marco de referencia y análisis de fortalezas-oportunidades y debilidades amenazas
- Plan Operativo para mejorar el control de contaminación hídrica para el área metropolitana (2000)
- Programa de capacitación específica (1997-1999): Programa de capacitación específica relacionado con la problemática ambiental, destinado a los agentes de la administración pública nacional
- Programa de entrenamiento profesional y técnico: Incorporación de becarios y pasantes (1996-2000)
- Programa de entrenamiento para la iniciación de la investigación (1996-2000)

La SSRH (S/Fa, b y c) reportó lo siguiente:

- Plan Federal de Control de Inundaciones (2003-2006): Disminuir la frecuencia de las inundaciones, realizar un manejo equilibrado de los excedentes hídricos, prevenir eventuales desbordes, proteger la infraestructura vial, resguardar los centros urbanos y recuperar las tierras productivas.
- Plan Maestro de Gestión de los recursos hídricos de la República Argentina (1994-1996): Instrumento de programación, asignación de presupuestos y control de gestión, para alcanzar un aprovechamiento racional y preservación de los recursos hídricos, en pos de un armónico y sostenido mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo de la población. Es resultado del Programa "Argentina en Crecimiento" (1989-1996). Objetivo: Construir un instrumento de reconocida vigencia institucional que permita orientar las decisiones de los poderes políticos de las distintas jurisdicciones para lograr un equilibrio entre las variadas disponibilidades de agua en el país y las demandas de sus habitantes y sus sectores productivos. El horizonte de planificación es 20 años. Actividades con injerencia del plan: evaluación de recursos

hídricos, planificación y administración, aprovechamiento, investigación y desarrollo en recursos hídricos, formación de recursos humanos, legislación y política hídrica, información pública y divulgación.

- Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo (2002-2006): Ejecución de un análisis profundo de la situación del río y su cuenca para realizar una intervención equilibrada y sostenible cuyo resultado permita un grado de manejo del río y la mejora del desarrollo socioeconómico de la población de la cuenca.
- Plan Maestro Integral de la Cuenca del Río Salado (1997): Adelantar y proponer obras de infraestructura y de control en la cuenca. Canalización, regulación, comunicación.
- Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos (2006): Identificar y priorizar los problemas concretos a enfrentar relacionados con la gestión integrada de los recursos hídricos en el país.
- Programa Calidad del Agua: Se ocupa de los aspectos concernientes a la calidad del agua ambiente en relación con el diseño y la implementación de estrategias de gestión de recursos hídricos
- Programa de Gestión de Recursos Hídricos compartidos con Chile (2006): No especifica
- Programa Estratégico de Acción para la cuenca del Río Bermejo. Argentina-Bolivia (2006): No especifica
- Programa macro para la gestión sostenible de los recursos hídricos de la cuenca de la Plata, en relación con los efectos hidrológicos de la variabilidad y el cambio climático. Argentina-Bolivia-Brasil-Paraguay-Uruguay (2006): No especifica
- Protección ambiental del Río de la Plata y su frente marítimo. Argentina-Uruguay (2006): No especifica
- Protección ambiental y desarrollo sostenible del sistema acuífero Guaraní. Argentina-Brasil-Paraguay-Uruguay (2006): No especifica
- Proyecto de gestión integrada y Plan maestro de la cuenca del río Pilcomayo. Argentina-Bolivia-Paraguay (2006): No especifica

El ENHOSA junto a la Secretaría de Obras Públicas, a través de la SSRH, reportan (Ibíd):

- Proyectos Especiales de Saneamiento (2006): Reducir el déficit en la cobertura de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales a través de la ejecución de obras estructurales en grandes centros urbanos que permitan proveer las infraestructuras necesarias que posibiliten su expansión.
- Programa de Obras Menores de Saneamiento (1998-2006): Asistencia financiera y técnica a los entes prestadores de servicios y agentes de regulación y control, a través del otorgamiento de préstamos destinados a la realización de inversiones en materia de saneamiento básico de pequeña y mediana envergadura.

Otras acciones gubernamentales en donde participan varias instituciones federales y provinciales, son las siguientes:

- Uno de los más notorios avances en términos de política hídrica en el reciente pasado, consiste en la adopción de un conjunto de *"Principios Rectores de Política Hídrica"* que han acordado todas las provincias. Esto se ha logrado después de un largo proceso de elaboración en el que se desarrollaron foros de análisis y discusión en reiteradas ocasiones, provincia por provincia primero, y luego en el nivel nacional. Como producto de este proceso de casi tres años, surgió un acuerdo final sobre los mencionados Principios.
- Acuerdo Federal del Agua (2003): Tiene como objetivo central instrumentar los principios rectores de Política Hídrica nacional para impulsar las acciones necesarias para la protección de los recursos.
- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP): financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Enmarcados en el programa existen diferentes proyectos que tienen como principales objetivos la ordenación de los recursos, la rehabilitación y modernización de los sistemas de riego existentes, la construcción de nuevos sistemas, componentes de capacitación y asistencia técnica a agricultores.

Entre los grandes cambios que se pueden señalar para el periodo en cuestión en el sector hídrico, se puede hablar del amplio proceso privatizador operado en los noventa durante del gobierno de Carlos Menem, y de los intentos de mejorar y conducir hacia la gestión integral la administración del recurso desde principios del siglo. En los noventa las privatizaciones se dieron en tres ámbitos: hidroelectricidad (dentro de la privatización del sector energético), dragado de ríos navegables y servicios de agua potable y saneamiento (entrevista con V. Pochat).

A partir de las acciones que reportan las instituciones, se puede ver que en efecto existe mayor interés en conducir esfuerzos hacia la gestión integral, a través del fortalecimiento institucional. También es notorio que el interés por cuestiones de calidad del agua está presente, a través de acciones de control y mitigación de la contaminación. Es importante señalar también que superados los años noventas, se llegan a firmar acuerdos y programas que pretenden establecer una política nacional del agua. Los programas de financiamiento mixto o externo también han sido una constante durante todo el periodo en cuestión, lo cual se aborda en el siguiente punto.

### *Financiamiento*

La construcción de una serie histórica del financiamiento nacional a los sectores ambiental en general y, en específico al hídrico, no fue una tarea fácil e incluso no se lograron los resultados esperados. Se pudo llegar a elaborar una serie temporal de asignación de recursos a través de la revisión de las leyes de presupuesto nacional. La información que se encuentra allí está dispersa a lo largo y ancho de los documentos. Esto responde y refleja especialmente la dispersión institucional que ha caracterizado al país en materia ambiental.

Los datos recopilados en la siguiente tabla intentan mostrar qué tanta importancia le da el gobierno nacional al sector ambiental a través del presupuesto que le ha asignado. Los datos seleccionados no son todos los que existen en el presupuesto. Se dejaron de lado, por ejemplo, los Programas 16, 17 y 46. Los datos que vienen incluidos fueron seleccionados ya que muestran cierta continuidad a través de los

años, o porque se sabe de antemano que una institución suplió a otra o cambió de nombre.

El presupuesto que se le ha asignado al sector ambiental, en base a los ítems seleccionados del presupuesto nacional y como nos muestra el Cuadro III.2, solamente rebasa el 1% para los años 1989, 1991 y 1992. Los descensos se muestran marcadamente para los años 1996 y 2001 (año de la última crisis económica del país). Si bien los descensos no son muy grandes en sí, teniendo en cuenta el rango en el cual ha fluctuado el presupuesto asignado al sector ambiental, pueden señalarse como representativos. Por otra parte, en este caso solo se sacaron porcentajes en general para el sector ambiental, sin hacer el cálculo para el sector hídrico, dado que el movimiento es similar. Finalmente, los años 1990 y 2000 no figuran en la tabla, dado que durante el periodo de estancia no se logró tener acceso a las leyes que corresponden a dichos años. Es fácil encontrar los textos de ley del presupuesto de egresos de la Nación, incluso en internet, pero las planillas anexas de donde se desprenden la mayor parte de los datos, sólo se encuentran físicamente hasta el año 2000 inclusive.

**Cuadro III.2: Evolución del presupuesto asignado al sector ambiental en la Argentina 1989-2006 (miles de pesos argentinos)**

	1989*	1991***	1992	1993	1994	1995	1996	1997
--	-------	---------	------	------	------	------	------	------

Presupuesto total de la administración nacional	266239532	101365,8	18022164	39650059	39980747	42979976	41169096	43936181
Suelo, riego, desagüe y drenaje**	413204	414,3	23812					
Agricultura, ganadería y recursos naturales renovables**	5372937	1361,4	248575					
Saneamiento Ambiental y Salud**			54887					
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (MEOSP)				18623	17103	20026		
Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (MEOSP/Presidencia)							11484	63103
Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (MDSyMA)								
Recursos Hídricos (Cuentas especiales de MEOSP)		269258	7324					
Subsecretaría de Recursos Hídricos								
INCYTH		78820	10216	17000	17672	20602	15686	
Instituto Nacional del Agua / y el Ambiente								15132
Consejo federal del agua potable y saneamiento				63054	70802			
Instituto Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento						99069		
Centro Regional de Aguas Subterráneas						3859	3719	
ENOHSA							23548	45533
ORSEP								
Total asignado por concepto de agua/recursos naturales/ambiente	5786141	348078	344814	98677	105577	143557	54439	123769
Porcentaje del total del presupuesto nacional	2.17	3.42	1.91	0.24	0.26	0.33	0.13	0.28
	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006

Presupuesto total de la administración nacional	48675549	49299380	51232366	42844471	66173001	59708631	77453951	93702411
Suelo, riego, desagüe y drenaje**								
Agricultura, ganadería y recursos naturales renovables**								
Saneamiento Ambiental y Salud**								
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (MEOSP)								
Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (MEOSP/Presidencia)	79336	284993	14379	13329	29278	18199	22875	27.986
Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (MDSyMA)								
Recursos Hídricos (Cuentas especiales de MEOSP)								
Subsecretaría de Recursos Hídricos			93467	58086	134647	86055	100306	142395
INCYTH								
Instituto Nacional del Agua / y el Ambiente	17612	19915	19388	14480	16614	16741	17108	20353
Consejo federal del agua potable y saneamiento								
Instituto Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento								
Centro Regional de Aguas Subterráneas								
ENOHSA	46599	71049	38375	34046	78618	74993	98491	232653
ORSEP		4228	2890	2799	2847	2777	3803	4552
Total asignado por concepto de agua/recursos naturales/ambiente	143548	380186	168499	122740	262006	198766	242584	399954
Porcentaje del total del presupuesto nacional	0.29	0.77	0.03	0.28	0.39	0.33	0.31	0.42

\*En este caso se trata del proyecto de ley. La moneda vigente en este año son los Australes

\*\*Secretarías que dependen del Ministerio de Economía

\*\*\* Miles de millones de Australes

FUENTES: MEOSP 1988, 1990, 1991,1992,1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999

Para el resto de los años se encuentran disponibles las Leyes de presupuesto en:

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/#>

Por otra parte, el sector hidráulico recibe financiamiento de diversas fuentes. Para financiar proyectos de infraestructura hidráulica, por ejemplo, se recibe dinero tanto del Tesoro Nacional (a través del presupuesto nacional), como del Fondo de Fideicomiso de Infraestructura Hídrica. Este último se crea a través del Decreto 1.381 del 1 de noviembre de 2001, que establece en todo el territorio del país la Tasa de Infraestructura Hídrica. Tiene como fin promover el desarrollo de los proyectos de infraestructura de obras hídricas, para recuperar tierras productivas, mitigar inundaciones en zonas rurales, así como el avenamiento y protección de infraestructura vial y ferroviaria en zonas rurales y periurbanas, principalmente en regiones que se encuentran en emergencia hídrica (SsRH, S/Fb).

Otra de las fuentes de financiamiento han sido los préstamos internacionales, en especial del Banco Interamericano de Desarrollo. Todo el periodo de estudio se encuentra marcado por la adquisición de préstamos para el sector en el país. Los préstamos y los programas de financiamiento mixto se destinaron especialmente a infraestructura hídrica.

El BID otorgó a Argentina, en el periodo 1980-1989 (en función de su fecha de aprobación), alrededor de 4 créditos<sup>5</sup> relacionados directamente con el sector agua, por 287.2 millones de dólares estadounidenses. Para el periodo 1990-1999 se aprobaron 5 créditos por un valor total de 655 millones de dólares, más del doble que el periodo anterior, mientras que para el periodo 2000-2006 solamente uno por 180

---

<sup>5</sup> Las referencias de los préstamos 1980-1989 son: AR0180, AR0118, AR0117 y AR0039. Para 1990-1999: AR0116, AR0130, AR0211, AR0175 y AR0238. Para 2000-2006 solamente el AR-L1034. Están disponibles en la página web del BID (<http://www.iadb.org/>).



millones de dólares. Para el periodo en cuestión (1990-2006) la suma asciende a 835 millones de dólares, cifra que prácticamente triplica a la de la década de los ochenta.

Por otro lado, Argentina adquirió préstamos del BM (a través del BIRF) relacionados directamente con el sector agua, para el periodo 1990-2006 (tomando en cuenta su fecha de aprobación), por 1465 millones de dólares<sup>6</sup>, de los cuales 1065 corresponden a 1990-1999 (8 créditos) y 400 al periodo 2000-2006 (3 créditos). Para la década anterior (1980-1989) se obtuvieron 2 créditos por un total de 180 millones de dólares, que representa una quinta parte de los préstamos tomados en la década posterior.

#### *Marco normativo*

La República Argentina cuenta con un sistema representativo y federal. Se compone de 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conocida como Capital Federal. La Constitución Nacional (Art. 124) establece que es responsabilidad de las provincias el dominio originario de los recursos naturales que están en su territorio. Este Artículo fue modificado en 1994, así como el Artículo 41, y es central para entender la distribución de responsabilidades actual y las características de gestión. Las provincias cuentan con el poder o jurisdicción de reglamentar lo que no está delegado al Poder Federal (Art. 121), es decir en materia de aprovechamiento, defensa y conservación. La Nación o poder central, tiene jurisdicción sobre navegación, comercio interprovincial e internacional, las relaciones internacionales, la celebración de tratados internacionales, almirantazgo y jurisdicción marítima, etc.

La reforma de 1994, dos años después de la Ley de Aguas Nacionales de México, sienta formalmente las bases para un modelo descentralizado de gestión de los recursos naturales. En otras palabras, las provincias tienen un dominio completo sobre aquellas aguas que nacen y mueren dentro de su ámbito jurisdiccional; el

---

<sup>6</sup> Los créditos a los cuales se hace referencia son: P005945, P005963, P005977, P006005, P00608, P006060, P006018, P035495, P006010, P006046, P088032, P088220 y P093491, ordenados cronológicamente, de los más antiguos al más reciente. La información específica de cada uno de ellos se encuentra en la página del BM (<http://www.bancomundial.org/>).

aprovechamiento y uso de las aguas interprovinciales, debe realizarse a través de convenios firmados entre las provincias involucradas (con la participación del gobierno federal), y en el caso de ríos internacionales, la Nación debe acordar los tipos de convenios a establecer con los otros países primero con las provincias y luego con los países intervinientes.

La reforma de 1994 incluyó en el Artículo 41 modificaciones en donde se establecen garantías de los habitantes en torno al ambiente y los recursos naturales. El nuevo Artículo se refiere a la tutela del ambiente, señalando que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano (que se enmarca en la idea de desarrollo sustentable). Otro concepto que se incorpora con la reforma del 94 en el mismo Artículo es que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección (a un ambiente sano...) y a las provincias las necesarias para complementarlas sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Esto implica que en materia ambiental la Nación aprueba las leyes que contengan los presupuestos mínimos de protección, pero las provincias pueden aumentar las exigencias proteccionistas. Tanto la administración como la jurisdicción en materia ambiental corresponden a las provincias.

Entre las reformas estructurales de los noventa, también es importante señalar otras al marco normativo, como el llamado Acuerdo Federal que firmaron las provincias y la nación el 19/8/92 (puesto en ejecución mediante el Decreto 160/92). Las reformas al régimen de coparticipación federal de impuestos incluido en el acuerdo, se puede sintetizar en:

- La transferencia a las provincias y municipios del llamado gasto social
- La decisión del gobierno nacional de encarar una solución al problema del sector pasivo, aumentando los ingresos del sistema previsional con ingresos fiscales genuinos
- El aumento de la recaudación fiscal, la previsión de un aumento para el ejercicio fiscal siguiente y, en consecuencia, de los montos coparticipados a las provincias para la mejora de su situación financiera.

Por otra parte, existe en la Argentina una Ley General del Ambiente (25675), promulgada en noviembre de 2002, que establece los presupuestos mínimos para el “logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente...” (Art. 1). En ella se definen los objetivos y principios que debe perseguir y definir la política ambiental nacional (Arts. 2 y 4), sin embargo no se refiere en específico al agua o recursos hídricos. Otra Ley federal es la denominada Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (25688), promulgada en diciembre de 2002. Esta última establece que son las cuencas hídricas la unidad ambiental de gestión del recurso y se consideran indivisibles (Art. 3). También establece el marco para la creación de comités de cuencas hídricas, para las cuencas interjurisdiccionales, con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas (art.4).

Existen normativas federales que contienen disposiciones relacionadas con el recurso, como son el Código Civil, el Código de Comercio, el Código de Minería, el Código Penal, así como leyes federales (energía, navegación, transporte, de protección al ambiente, entre otras). La Argentina también es parte de acuerdos y tratados internacionales relacionados con el recurso (Pochat. 2005:11). Otras leyes relacionadas con el manejo de cuencas son: Ley sobre la Defensa de la Riqueza Forestal (13273), Ley sobre Residuos Peligrosos (24051), Ley de Inversiones para Bosques Cultivados (25080), la Ley de Protección y Conservación de la Fauna (22421), Ley de Fomento a la Conservación de Suelos (22428), entre otras.

El Código Civil, en su Artículo 2340, establece que entre los bienes públicos quedan comprendido los mares territoriales (hasta la distancia que determine la legislación especial); los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros; los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas (sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas con sujeción a la reglamentación); las playas del

mar y las riberas internas de los ríos; los lagos navegables y sus lechos; las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas “no pertenezcan a particulares”; entre otros no tan relacionados con el recurso. En el mismo código se establece que las personas particulares tienen el uso y goce de los bienes públicos (Art. 2341), pero sujetas a las disposiciones del mismo Código.

Por otra parte, no existe aún una Ley Nacional de Aguas, como en el caso de México. Sin embargo, es un tema que se encuentra en la agenda gubernamental. Las leyes de aguas existen sólo en algunas provincias. La ley de Aguas de Mendoza, por ejemplo, fue la primera (1884); la de Tucumán en 1896 y la de Catamarca en 1900. Las demás provincias, no tenían leyes específicas, sino disposiciones contenidas en códigos rurales y leyes sobre temas aislados. En la década del 40 (Falótico, 2002 y Pochat, 2005), Salta y Jujuy inauguraron otra época, durante la cual se dictaron varias leyes y disposiciones provinciales en la materia, que regularon principalmente cuestiones de riego. La legislación moderna, tal como la define Pochat (2005), inicia a partir de los 70's, cuando se sancionaron los códigos de aguas de Córdoba, Santiago del Estero, San Luis, San Juan, La Rioja, La Pampa, incorporando algunos principios de política hídrica y consideraciones en torno al agua como un recurso natural, ambiental y económico. La situación normativa actual relacionada con el agua en las provincias es variada, pero casi todas (sino todas) poseen un Código o Ley de Aguas.

La legislación juega un papel central a la hora de dar forma a la gestión del recurso, en este caso. Las leyes determinan las reglas de juego, definen roles, funciones y responsabilidades. “Desafortunadamente, los marcos regulatorios desarrollados en el país incorporan –por voluntad o por omisión– importantes sesgos y generan disfuncionalidades en su aplicación” (Llop 2005: 10). El hecho de que existan instituciones dispersas, con funciones que se duplican y con responsabilidades no muy claras, responde también al hecho de que el marco normativo es deficiente. Además y a pesar de las reglas de juego que existen en la actualidad, han existido históricamente problemas por el manejo y tratamiento que se da a los cursos de agua

entre las provincias, en particular entre las que se encuentran aguas arriba y las que se encuentran aguas abajo.

Las políticas hidráulicas en la Argentina, a nivel nacional, han estado ausentes durante mucho tiempo. Esto difiere de la situación en las provincias. Independientemente de cuáles fueran las condiciones normativas, institucionales u organizativas, todos los ámbitos del país resultaron afectados por la reforma del Estado de 1989, producida a través de la Ley de Emergencia Administrativa (23.696) que facultaba al ejecutivo a intervenir prácticamente todas las entidades gubernamentales, declarando a la Nación en “estado de emergencia” y abriendo la puerta a la descentralización, desregulación y a la privatización (Llop, 2005). Inicia (o continúa) este año, con el gobierno de Carlos Menem, la reforma neoliberal del Estado en la Argentina, en su mayor esplendor, afectando también al sector hídrico.

La política hidráulica del país, aunque pobre, había estado centrada en las necesidades sectoriales (agrícola, energética, de navegación). La descentralización iniciada en los 90, a través de la RNE, implicó primero la privatización a gran escala y luego la creación de nuevas instituciones y las modificaciones en la legislación nacional. La cuestión ha sido que el gobierno central se desligó de las pocas responsabilidades que tenía para con el recurso. La creación del Consejo Hídrico Federal y el establecimiento de los Principios Rectores, por otra parte, abren el camino para la gestión integral del recurso, en donde provincia, nación y sectores puedan coordinar acciones, pero esto aún está por madurar y no queda claro hacia dónde conduce la gestión integral.

# IV- CONCLUSIONES

---

Respecto a la Reforma Neoliberal del Estado en México y Argentina, en cada uno de los casos el proceso y la manera de implementarla han sido diferentes, pero claramente en ambos casos el paradigma que ha guiado el accionar de los gobiernos ha sido el neoliberal. Las particularidades políticas, sociales, económicas, e incluso naturales de cada país, no hubieran permitido las mismas políticas y, mucho menos, los mismos resultados. Sin embargo, el denominador común ha sido la reforma del Estado, modificando funciones, su forma y me atrevería a decir, también su esencia. La ideología de fondo de las modificaciones implementadas es neoliberal, que trae en sus supuestos básicos aquellos presupuestos del liberalismo clásico. En este sentido, para el caso de México la Reforma del Estado bajo los supuestos neoliberales se puede ubicar más claramente a partir de la gestión de Carlos Salinas de Gortari, mientras que para el caso de Argentina a partir del último gobierno de facto, pero con mayor intensidad durante la década menemista.

Los años ochenta y, en mayor medida, los noventa estuvieron marcados por un fuerte cuestionamiento al Estado. En cada uno de los países latinoamericanos se pueden señalar particularidades, sin embargo, el eje común ha sido la acusación de ineficiencia hacia el Estado. Este argumento no ha sido otra cosa que una pantalla para justificar la reducción de funciones estatales que, como contraparte, trae la mercantilización de nuevos espacios o la ampliación del mercado. En este sentido son incontables los ejemplos que se pueden dar, para el sector salud, el de educación, el mercado de trabajo y, claramente, también el sector ambiental. El tema de la mercantilización de los recursos naturales es de gran actualidad, sin embargo, en lo que aquí nos toca, la investigación se centró en el agua potable, por su importancia en sí, para la vida en el planeta, por su valor estratégico y porque representa uno de los sectores estatales en el cual se llevó a cabo una reforma, tendiente a descentralizar las funciones y responsabilidades estatales antes en manos del gobierno federal.

La perspectiva para abordar la gestión del recurso en cuestión había sido durante el grueso del siglo XX de carácter sectorial. Se han delimitado y definido sectores para la gestión del agua potable, de los cuales se han identificado, a grandes rasgos, cuatro: el de infraestructura, el de servicios de abastecimiento y alcantarillado, el agropecuario y el ambiental. El agua, en cada uno de estos cuatro sectores, ha sido administrada de manera particular y desde instituciones diferentes, tanto en México como en Argentina (especialmente en lo que se refiere a fuentes superficiales).

La gestión integral del agua es el paradigma actual de gestión del recurso en ambos países, lo cual se puede deducir de la revisión hecha del contenido de los planes y programas (disponibles) vigentes para el periodo de análisis y, en particular, aquéllos de mayor actualidad. Sin embargo, la gestión integral es un horizonte ideal hacia donde apuntan tanto la creación de nuevas instituciones, como algunos cambios en las legislaciones nacionales. Tanto el Estado argentino como el mexicano ponen en el centro de sus objetivos lograr una gestión integral del recurso agua. A través de la investigación, es claro que en el caso de México, la descentralización institucional de gestión del recurso ha logrado acercarse un poco más a este ideal. En el caso de Argentina, la gestión integral se vislumbra aún en un horizonte mucho más lejano.

Respecto a la gestión integral de los recursos hídricos valdría la pena hacer un análisis especial, dado que este concepto cobra vida e importancia de manera paralela a la ampliación del mercado o mercantilización del agua potable. ¿El concepto surge en función de este cambio, es producto de ello o realmente es un nuevo paradigma de gestión independiente? Se deduce de la investigación el auge que ha tenido este concepto paralelamente a la reforma en el sector hidráulico en ambos países. Sin embargo, es un tema que merece especial atención y desarrollo en una investigación independiente.

En ambos casos la idea de gestión integral ha ido de la mano de las políticas de descentralización. La descentralización de funciones estatales, tanto hacia organismos

no centrales como hacia el sector privado, ha sido el puntapié para las privatizaciones. Las privatizaciones se han llevado adelante en ambos países, aunque de manera más clara y acelerada en Argentina, tanto en el sector ambiental como en otros tantos (telecomunicaciones, ferrocarriles, servicios, etc.). En el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado la asociación entre privatización y descentralización es claro para el caso de Argentina. En el caso de México, la descentralización ha implicado no necesariamente la privatización total de funciones, sino que allí se han establecido las bases para la inclusión de la iniciativa privada en diversas modalidades. En el caso de México la descentralización ha sido más fuerte y ordenada a nivel institucional.

En torno a la descentralización en el sector hidráulico de México, ha sido la creación de la Comisión Nacional del Agua (1989) y su fortalecimiento como institución centralizadora (aunque suene contradictorio) de gestión de recurso lo que ha ganado espacio hacia el ideal de gestión integral y ha sido la materialización de la política de descentralización de la gestión del recurso. La Comisión fue creada con una función básica, la de elaborar, dirigir y coordinar las políticas del agua en el país. Para ello, la Comisión se ha ido fortaleciendo a través del presupuesto que se le asigna y de la creación de organismos que la hacen funcionar y la acompañan. Como organismos que forman parte de la Comisión, se crearon e instalaron durante el periodo en cuestión, Organismos de Cuenca, a través de los cuales opera la comisión. De manera paralela, se han instalado los Consejos de Cuenca, que funcionan a nivel cuenca; los Comités de Cuenca, que funcionan a nivel microcuenca; y los COTAS, que funcionan en torno a un acuífero o grupo de acuíferos. Los COTAS, Consejos y Comités de Cuenca, acompañan la gestión de la CONAGUA pero son autónomos.

Si bien la CONAGUA es una institución sólida y con funciones precisas, el funcionamiento de la CONAGUA se apoya en una variedad muy grande de pequeñas figuras institucionales, que incorporan a los gobiernos estatales, a la comunidad y al sector privado. Los Comités, Consejos, COTAS y Organismos de Cuenca están integrados por funcionarios públicos de diferentes Secretarías, así como por representantes de la sociedad civil.



La CONAGUA, en sí, es una institución que funciona de manera descentralizada y que en los últimos años ha operado apoyándose en el sector privado/civil. Cabría preguntarse aquí quiénes, específicamente, han acompañado la gestión de la CONAGUA, señalando nombres apellidos y denominaciones. Incluso existen Consejos Ciudadanos de Agua Estatales y un Consejo Consultivo del Agua (federal) conformados esencialmente por ciudadanos, que también acompañan la gestión de la CONAGUA. La creación de estas instituciones inicia o se reimpulsa en los noventa, justamente para descentralizar funciones que antes estaban en manos estatales exclusivamente.

Para el caso de México es posible decir que la descentralización se materializa en todas sus modalidades. Comprende la transferencia de funciones del gobierno central hacia el local, la transferencia de funciones y responsabilidades hacia sectores no gubernamentales y la privatización de servicios. En este caso el cambio en el nivel de responsabilidades ha modificado las relaciones intergubernamentales y entre la sociedad y el Estado.

En el caso de Argentina, el intento de lograr una gestión integral se logra ver en los acuerdos marco firmados y en la creación de organismos de cuenca. Sin embargo, el desorden institucional que ha caracterizado históricamente al sector no permite una planificación y ejecución real de políticas que apunten verdaderamente a la gestión integral. Así mismo, en el caso de Argentina, la descentralización en servicios de agua potable y saneamiento ha sido más clara. El desmantelamiento de Obras Sanitarias de la Nación es la materialización de la descentralización de responsabilidades antes en manos del gobierno federal. El desmantelamiento de OSN implicó derivar la responsabilidad de ofrecer un servicio a la población del gobierno federal al local y la transferencia de esta función, a su vez, del sector público al privado (a través de las privatizaciones), en algunas provincias.

La descentralización estatal en la Argentina, en general, ha sido más clara y acentuada,

lo cual se manifiesta en la ola de privatizaciones de empresas estatales en la década de los noventa. Exclusivamente en el sector agua potable, no solamente se desmantela OSN, sino que se crea una variedad de instituciones, como el ENOHSA (1995), la ORSEP (1993), el ORSEP COMAHUE (1993), el COHIFE (2002), y diferentes instituciones de cuenca (comisiones y comités). En relación a la Subsecretaría de Recursos Hídricos (antes de 1999 secretaría), su presencia no es aún resuelta, sin embargo se ha apoyado en estas instituciones creadas en los noventa para cumplir con su función de elaborar y ejecutar las políticas de agua del país. A comparación de la CONAGUA, que sería institucionalmente lo más cercano, la Subsecretaría no posee infraestructura ni capacidad de gestión, pero la creación de estos organismos ha implicado un intento por generarla y ha deslindado funciones del gobierno federal, depositándolas allí y en los gobiernos provinciales.

En líneas generales, la situación institucional del país en materia d agua se caracteriza en la actualidad por la dispersión, superposición de funciones y falta de coordinación real, que se ha generado o ha empeorado desde la década de los noventa. Y estos no son signo más que de una política de descentralización desordenada y mala. La debilidad de la SSRH (en contraposición a una presencia provincial mucho más fuerte en el sector), nos hablan de una política federal débil y no centralizada del agua.

La legislación argentina en materia de agua es imprecisa y escasa, en relación a México, y contribuye al desorden institucional. El tema del agua es tratado de manera secundaria en la Constitución y el país carece de una Ley Nacional de Aguas. Sin embargo, la reforma de 1994 al artículo 124 es clave para entender a situación actual de la gestión del recurso en el país. En este artículo se establece que las provincias poseen el dominio originario de los recursos que se encuentran en su territorio. Esto en sí genera conflictos entre las provincias, ya que los límites políticos no corresponden con los límites naturales de las cuencas. Por otra parte, desliga de alguna manera al gobierno federal de la responsabilidad de administrar y conservar el recurso. La reforma al artículo 41 aporta una herramienta a la gestión federal, a través de la determinación de la jurisdicción federal para aprobar presupuestos mínimos de

protección ambiental. En este sentido, el gobierno federal posee una herramienta importante para la gestión del agua, en la medida en que tiene capacidad de establecer presupuestos mínimos de protección, que las provincias deben respetar.

El hecho de que las provincias posean el dominio originario de sus recursos implica que la descentralización de la gestión del agua se mantendrá en el tiempo. Este hecho también representa un obstáculo, evidentemente, para avanzar hacia una gestión integral. Si bien no fue el tema central de la investigación, entre las entrevistas realizadas hubo coincidencias en torno a las dificultades y conflictos interprovinciales que ha habido en torno al recurso, debido al predominio de la figura de provincia por sobre la figura nacional o el recurso natural en sí. Al respecto, muy recientemente (2002) se promulgó la Ley Federal denominada Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, la cual establece que la unidad de gestión del recurso es la cuenca. Esto nos remite a la gestión integral, pero introduce la problemática de dirimir diferencias y coordinar acciones entre provincias que comparten una cuenca.

México, por su parte, posee una amplia legislación relacionada con el agua, empezando por la Constitución y la Ley de Aguas Nacionales hasta las Normas Oficiales Mexicanas, que legislan sobre particularidades. En este caso, la legislación mexicana plantea y sienta las bases de la gestión integral y descentralizada, a través de la CONAGUA y las instituciones que ésta coordina y/o tiene a su cargo. En este sentido, la Constitución Nacional en su artículo 27 sienta las bases para la administración actual del agua en el país, atribuyendo a la Nación la propiedad originaria de los recursos naturales y marcando una diferencia sustancial con el caso de Argentina. A partir de este artículo se entiende la necesidad de poseer una institución sólida como la CONAGUA. El artículo 115, por su parte, establece que los municipios son responsables de los servicios de abastecimiento y drenaje, dejando abierta la posibilidad de privatizar estos servicios, lo cual se asienta en la LAN.

La Ley de Aguas Nacionales también es central y reglamenta al artículo 27 constitucional. En ella se le atribuye a la CONAGUA la responsabilidad de administrar

el recurso, lo cual queda establecido desde la reforma de 1992 a la Ley. La reforma de 1992 también contempló la inclusión del concepto de desarrollo sustentable, el fomento a la participación del sector privado y promover la creación de Consejos de Cuenca. La reforma que se le hace a la LAN en 2004 tiene más relación con la gestión integral, ya que desde ese momento se reconoce y establece la gestión del agua por unidades territoriales naturales (cuencas y acuíferos). Esta Ley sienta las bases para una gestión integral del agua, incorporando y atribuyendo responsabilidades al sector privado y estableciendo la gestión por cuencas.

Respecto a la cuestión de financiamiento para el sector agua, como se mencionó con anterioridad, la reconstrucción de una serie histórica de datos relacionados con cuánto dinero destina el Estado nacional al sector agua fue bastante más simple para el caso de México. Los resultados generales arrojaron que el subsector agua tiene mucho presupuesto en relación al resto del sector ambiental, lo cual se evidencia en la proporción del presupuesto de la SEMARNAT que se destina a la CONAGUA. Esto es una constante durante los últimos años, mas sin embargo durante los años noventa esta relación es inversa y el punto de inflexión se ubica en el año 1995. En relación al total del presupuesto nacional, lo que el Estado mexicano destina al sector ambiental, y en específico al agua, es bajo y decreciente de 1990 a 2006. Por otra parte, si se relaciona con el presupuesto argentino, México asigna una porción mayor al sector ambiental y al subsector agua.

La reconstrucción de una serie histórica del presupuesto nacional argentino destinado al sector ambiental y al agua en específico, fue una tarea difícil. Para empezar, fue difícil encontrar los textos de los presupuestos nacionales por año con sus respectivas tablas anexas. Segundo, la diversidad de instituciones que se relacionan con el recurso, los cambios de nombres a las instituciones y los cambios de dependencia hicieron que la lectura de datos fuera confusa. Se logró elaborar una serie histórica con aquéllos que mostraron cierta continuidad. Los resultados muestran que el porcentaje del total nacional asignado al sector ambiental, poniendo énfasis en las instituciones y programas relacionados con el agua, son bajos, aún más que en el caso

de México. El año 1993 es un año de inflexión, en donde el presupuesto cae de manera abrupta y no logra recuperarse al 2006.

El ejercicio de reconstrucción de una serie histórica del presupuesto que los estados nacionales asignaron al sector ambiental, o al subsector agua, pretendía mostrar qué tanto interés tiene el Estado en cuestiones relacionadas con el ambiente y/o el agua. Si se hicieran comparativos con los gastos que se destinan al ejército o a otros sectores, el ambiental claramente quedaría entre los últimos lugares. Cuánto gasta el Estado en un ramo o sector es un indicador de sus políticas públicas. Las políticas ambientales en ambos países aún son débiles, sin embargo para el caso del agua México ha mostrado invertir más o implementar políticas más sólidas.

El endeudamiento externo para la década de los noventa, a través de créditos obtenidos por parte del BID y del BM (a través del BIRF), para México y Argentina, fue entre 3 y 7 veces mayor al registrado en la década anterior. En el caso de México, la cifra asciende a más de 4800 millones de dólares para el periodo 1990-2006, mientras que Argentina recibió créditos de las mismas instituciones para el mismo periodo, por más de 2300 millones de dólares. En este sentido, el endeudamiento ha sido mayor en México.

Respecto a las acciones o implementación de las políticas hidráulica a través de programas o planes, en ambos casos se muestra un viraje. Las acciones relacionadas con el fortalecimiento institucional hacia la gestión integral por cuencas en detrimento de las acciones sectoriales es un denominador común en ambos casos. Sin embargo, México inicia una política de gestión por cuencas con mayor énfasis a mediados de los noventa. Argentina en los noventa continúa sus políticas sectoriales a la actualidad, pero se incrementan los esfuerzos reales por lograr la gestión integral por cuencas a partir del inicio del nuevo siglo.

Estos señalamientos de deficiencias particulares de las políticas para ambos casos de estudio puede ser un aporte para los hacedores de políticas de cada país. A nivel

conceptual, mientras la valoración del bienestar social, de las relaciones hombre-ambiente y de las funciones que cumple el Estado, se conserven como en la actualidad, no será posible diseñar e implementar políticas realmente sustentables. A nivel práctico, para lograr una gestión realmente sustentable del agua, es preciso que los Estados adopten políticas de mitigación de los problemas que asechan al recursos, que en términos institucionales representa, a mi entender, que el Estado se haga cargo seriamente de la gestión del recurso. Este camino sería inverso al de la gestión compartida con el sector privado, pero compatible con una gestión cooperativa o comunitaria.

Por otra parte, este trabajo arroja un diagnóstico de la situación institucional y señala los cambios en la política nacional de ambos países. Esto representa un punto de partida para el diseño de nuevas políticas. El siguiente paso sería hacer una evaluación de las políticas. Si bien la evaluación de las políticas en función de sus resultados tangibles no es uno de los objetivos de esta investigación, es posible sugerir la evaluación de algunos indicadores. Un intento de ello se puede ver en el anexo IV, sin embargo el resultado arroja que el tema merecería mayor atención y una investigación más amplia. Señalar qué resultados han tenido las políticas en la sociedad es importante y un paso anterior al diseño e implementación de nuevas.

Los posibles indicadores para evaluar los resultados de las políticas hidráulicas serían: el nivel real de avance en la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, la evolución de la calidad del agua “potable” (en este caso sería la calidad del agua que llega a los hogares), la evolución de la calidad del agua por fuentes (subterráneas y superficiales), la evolución en los niveles de tecnología de tratamiento del agua, la evolución en la capacidad de tratamiento de aguas negras, la evolución de los precios, entre otros. Respecto al funcionamiento de las instituciones cabría preguntarse quiénes son las personas que realmente participan en la toma de decisiones públicas relacionadas con el recurso, si el nuevo entramado de instituciones realmente funciona, cómo y si es efectivo (cotejando objetivos y resultados). En este sentido habría que relacionar puntualmente cada uno de los

indicadores con cada una de las políticas, desde los cambios a nivel discursivo hasta el uso del financiamiento.

Finalmente, y en relación a la hipótesis inicial, se puede concluir en el presente trabajo que las políticas hidráulicas nacionales de México y Argentina para el periodo de estudio, se reconfiguraron para dar lugar a una mayor participación del sector privado en el sector. Esto, claramente en relación con la Reforma del Estado, guiada por principios neoliberales. Las políticas del agua en ambos países se orientaron, en ese período, a satisfacer las necesidades del proceso de reducción de funciones del Estado, quitando a éste de una responsabilidad histórica, en pro de una mayor participación de la iniciativa privada y en detrimento de la noción de acceso al agua como derecho humano. Esta mayor participación del sector privado, a través de la inclusión del capital privado en el sector hidráulico, es (y ha sido) una forma de seguir garantizando el proceso de acumulación de capital.

Las reformas en el sector hidráulico en ambos países no son independientes del contexto internacional, ni de las condiciones actuales del proceso de acumulación de capital a nivel global; y responde a un proceso de reestructuración capitalista que, aunque incluye las políticas de Estado mínimo, necesita de su actuación activa en la implementación de políticas acordes a los intereses del capital nacional e internacional. Estas reformas se insertan en un contexto de ampliación de mercados hacia nuevos productos o “bienes”: los recursos naturales. La mercantilización del agua potable no es ingenua ni independiente. El Estado, una vez más, implementa políticas acordes a las necesidades de rentabilidad asociadas al mismo proceso de acumulación. Sin embargo, queda claro que también se pueden tomar decisiones e implementar políticas “relativamente” independientes o autónomas.

# BIBLIOGRAFÍA

---

- Aboites Aguilar, Luis. 1998. *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). México.
- ADERASA (Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas). S/F. *Las tarifas de agua potable y alcantarillado en América Latina*. Banco Mundial, S/L.
- Aguas Argentinas (AA). S/F. *10 Años de gestión para un servicio esencial*. Aguas Argentinas. Argentina.
- Agua y Saneamientos Argentinos. 2007. "Cuidar el agua es responsabilidad de todos", en revista *HYDRIA*. PROXAR. Año 3, No. 9, febrero de 2007. Argentina.
- Amigos de la Tierra (ATI). 2005 "Privatizaciones", en revista *Naturaleza en venta. Impactos de la privatización del agua y de la biodiversidad*. Amigos de la Tierra. No. 107, enero de 2005. Países Bajos.
- Antón, Danilo J. 1995. *Ciudades sedientas. Agua y ambientes urbanos en América Latina*. UNESCO – CIID. Uruguay.
- Artana, Daniel et al. 2000. "Gobernabilidad y regulación: la historia de dos concesiones en Argentina" en *Agua perdida: compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios*. BID. Estados Unidos.
- Azpiazu, Daniel. 2002. *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*. Fundación OSDE / CIEPP. Argentina.
- Azpiazu, Daniel et al. 2001. *Privatizaciones en la Argentina. Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional*. FLACSO. Argentina.
- Azpiazu, Daniel y Porcinito, Karina. 2003. *Privatización del sistema de agua y saneamiento en Buenos Aires. Historia de un fracaso*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Argentina. Argentina.
- Assies, Willem. S/F. *La descentralización en perspectiva*. Ensayo. Colegio de



Michoacán. México.

- Auditoría General de la Nación, Auditoría de Gestión Ambiental. 1997. *Informes y estudios sobre la problemática del agua*. Auditoría General de la Nación, Auditoría de Gestión Ambiental. Argentina.
- Babb, Sarah. 2001. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. FCE. México.
- Babb, Sarah. 2005. "Del nacionalismo al neoliberalismo: El ascenso de los nuevos *Money Doctors* en México" en Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 155-172). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. Venezuela.
- Bacchetta, Víctor L. 2005. Crisis social y crisis ambiental. El vapuleado desarrollo. En la página: <http://www.rel-uita.org/sociedad/vapuleado-desarrollo.htm>, revisada el día 4 de diciembre de 2006.
- Ballester, Maureen et al. 2005. *Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas*. Naciones Unidas y CEPAL. Chile.
- Balanyá, Belén. 2005. *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Ediciones de Intervención cultural/El Viejo Topo. España.
- Ballester, Carlos. 1996. *Programa Desarrollo Institucional Ambiental. Subprograma B. Estructuras Institucionales de manejo de cuencas hidrográficas, pautas de gestión*. (Mimio). Argentina.
- Banco Mundial (BM). 2001. "Gestión del agua en Bolivia: Historia de tres ciudades" en revista *Précis*. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Primavera de 2001, número 222. S/L.
- Banco Mundial (BM). 1998. *Estrategia para el manejo integrado de los recursos hídricos*. BM. Estados Unidos.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). S/F. *Estrategia de país del Banco con Argentina (2004-2008)*. BID. Argentina.
- BID. 2003. *Modernización del Estado*. Documento de estrategia. BID. Estados Unidos.
- BID. 2000. *Marco de referencia para la acción del banco en los programas de*

*modernización del estado y fortalecimiento de la sociedad civil.* BID. S/L.

- Barlow, Maude y Clarke, Tony. 2004. "La furia del oro azul. El desafío ante la privatización de los sistemas de agua en Latinoamérica", en *SERVINDI - Servicio de Información Indígena. N° 48 Año 2004 - Segunda edición de julio.* SERVINDI. S/L.
- Basualdo, E. M. et al. 2002. *El proceso de privatización en Argentina.* FLACSO (Sede Académica de Argentina) - Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.
- Bauer, Carl J. 1993. "Régimen jurídico del agua. La experiencia de los Estados Unidos" en *Revista de la CEPAL 49*, abril de 1993. Naciones Unidas. Argentina
- Beato, Paulina. S/F. *Participación del sector privado en los servicios de agua potable y saneamiento: Ventajas, riesgos y obstáculos. Informe técnico.* BID. S/L.
- Bertranou, Armando. 2001. *El agua subterránea y la gestión de los recursos hídricos. El caso Argentino.* CELA - INA. Argentina.
- Bitesnik, Hugo O. (coord. Nacional). 1991. *Mapa hidrogeológico de la República Argentina.* Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos- INCYTH - UNESCO. República Argentina.
- Black, Maggie. 1998. *En busca de lo que da resultado: Una mirada retrospectiva la cooperación del PNUD y el Banco Mundial en proyectos de agua y saneamiento, 1978-98.* PNUD-Banco Mundial, Programa Conjunto para el Agua y el Saneamiento. Estados Unidos.
- Bobbio, Norberto. 1989. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política.* Fondo de Cultura Económica, Brevarios. México.
- Bobbio, Norberto et al. 1998. *Diccionario de política.* Siglo XXI Editores, undécima edición. México
- Bombelli de Blanes, María Julia. "Panorama actual del servicio sanitario el área Metropolitana y la creación de Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima" en revista *Argentina del Régimen de la Administración Pública.* Año XXI. No.340, enero de 2007. Argentina.
- Borón, Atilio A. 2004. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina.* CLACSO. Argentina.
- Borthagaray, Juan M. y Fernández Prini, Roberto (dirs.). 2001. *Diagnóstico*

*ambiental del Área Metropolitana de Buenos Aires: Sistema de Información Ambiental.*  
ISU/FADU – UBA. Argentina.

- Bresser Pereira, Luiz C. 2001. “Reforma del Estado en los años noventa: lógica y mecanismos de control” en *Democracia en déficit* (Carrillo Flórez, F.) Banco Interamericano de Desarrollo. Estados Unidos (p.111-135).
- Cano, Guillermo J. 1976. *Derecho, política y administración de aguas, volumen 2, tomo III.* Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica, Instituto de Economía, Legislación y Administración del Agua. Argentina.
- Cano, Guillermo J. 1976. *Derecho, política y administración de aguas, volumen 1, tomo III.* Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica, Instituto de Economía, Legislación y Administración del Agua. Argentina.
- Carrillo Flórez, Fernando. 2001. “El déficit de la democratización en América Latina” en *Democracia en déficit* (Carrillo Flórez, F.) Banco Interamericano de Desarrollo. Estados Unidos (p.9-43).
- Castillo de Laborde, Lilian. 2005. *Marco legal e institucional para la gestión de la calidad del agua en Argentina.* Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua. En: [www.thirdworldcentre.org](http://www.thirdworldcentre.org)
- Castillo de Laborde, Lilian y Gottifredi, Silvina M. 2003. *Análisis y perspectivas de los recursos hídricos en la República Argentina.* Reporte de Investigación. Fundación Nippon y Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua. En: [www.thirdworldcentre.org](http://www.thirdworldcentre.org)
- Castro, José E. 2007. “La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina” en revista *Nueva Sociedad*, No. 207, enero-febrero de 2007, (p. 93-112). S/L.
- Cavarozzi, Marcelo. 2001. “Partidos políticos, desestatización y reforma estructural: ¿El retorno de la política en América Latina?” en *Democracia en déficit* (Carrillo Flórez, F.) Banco Interamericano de Desarrollo. Estados Unidos (p.189-213)
- Centro Mexicano de Capacitación en Agua y Saneamiento (CEMCA). 2007. *Evaluación de resultados del Programa Agua Limpia 2006.* CONAGUA – SEMARNAT. México.

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. 2006. "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", en *Medio ambiente*. Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión. México. Disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/3\\_mambiente.htm#](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/3_mambiente.htm#)
- CESPEDDES. 1998. *Eficiencia y uso sustentable del agua en México: Participación del sector privado*. CESPEDDES – CMIC. México.
- Cetrángolo, Oscar et al. 2004. *Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento*. Naciones Unidas – CEPAL – PNUD. Chile.
- Cirelli F., Alicia (coord.). 1999. *Aprovechamiento y Gestión de Recursos Hídricos*. CYTED. Argentina.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1969. *Los recursos hidráulicos de Argentina. Análisis y programación tentativa de su desarrollo*. (Tomos IV, VI). Consejo Federal de Inversiones-CEPAL. Argentina.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). 2008. "Plan Nacional Hídrico 2007-2012". Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2008. México.
- CONAGUA.2007. *Evaluación de resultados del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (A P A Z U. Informe final*. CONAGUA, Subdirección General de Agua potable, drenaje y saneamiento. México.
- CONAGUA. 2006a. *Evaluación de resultados del Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas A P A Z U*. CONAGUA. México.
- CONAGUA. 2006b. *Estadísticas del Agua en México. Edición 2006*. CONAGUA. México.
- CONAGUA. 2004. *Estadísticas del Agua en México, 2004*. CONAGUA. México.
- CONAGUA. 2003a. *Programa Hidráulico Regional 2002-2006. Región XIII. Aguas del Valle de México y Sistema Cutzmalá*. CONAGUA – SEMARNAT. México.
- CONAGUA. 2003b. *Memorias del foro: Agua para las Américas en el Siglo XXI*. El Colegio de México - Comisión Nacional del Agua, México.
- CONAGUA. 2003c. *La participación privada en la prestación de los servicios de agua*

y saneamiento. *Conceptos básicos y experiencias*. CONAGUA, 2ª versión actualizada. México.

- CONAGUA. 2001. *Programa Nacional Hidráulico, 2001-2006*. CONAGUA. México.
- CONAGUA. 1994a. *Memoria de gestión. Diciembre 1988 – Agosto 1994*. (MIMIO) CONAGUA. México.
- CONAGUA. 1994b. *Memoria de la administración 1988-1994*. (MIMIO) CONAGUA. México.
- CONAGUA. 1993a. *Entre aguas*. Boletín informativo, Vol.3, No. 21, marzo 1993. CONAGUA. México.
- CONAGUA. 1993b. *Informe 1989-1993*. CONAGUA. México.
- CONAGUA. 1992. *Programa 1992*. CONAGUA – SARH. México.
- CONAGUA. 1991a. *Informe anual 1990*. CONAGUA. México.
- CONAGUA. 1991b. *Programa 1991*. SARH - CONAGUA. México.
- CONAGUA -Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). 1993. *Política hidráulica 1989-1994*. CONAGUA – SARH. México.
- CONAGUA SARH. 1992. *Informe anual 1991*. CONAGUA – SARH. México.
- CONAGUA -UNAM. 2006. *Evaluación PROSSAPYS 2005*. CONAGUA. México.
- CONAGUA -UNAM. S/F. *Evaluación PROSSAPYS 2006*. CONAGUA. México.
- Colegio de México – Comisión Nacional del Agua (CM – CONAGUA). 2003. *Agua para las Américas en el siglo XXI. Memorias del foro*. Colmex- CONAGUA. México.
- Comisión Nacional de la Cuenca del Plata (CONCAP). 1971. *CONCAP*. (Folleto) Ministerio de Obras y servicios Públicos, Secretaría de Recursos Hídricos. República Argentina.
- Consejo Hídrico Federal. 2003. *Principios rectores de política hídrica de la República Argentina. Fundamentos del acuerdo federal del agua*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Subsecretaría de obras públicas, Subsecretaría de recursos hídricos. Argentina.
- Cooney, Paul. 2007. “Evaluando el neoliberalismo en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y México” ponencia presentada en *XII Encontro Nacional de Economia Política Brasil e América Latina no Capitalismo Contemporâneo: contradições*

*e perspectivas do desenvolvimento*. Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), Departamento de Economia, Universidade de São Paulo (FEA/USP), 5 a 8 de junho 2007. Brasil.

- Corrales, María Elena. S/F. “La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina” en *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones?, telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. , S/L.
- Chudnovsky, Daiel y López, Andrés. 2002. *Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina*. UN-CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Chile.
- Delgado, Gian C. 2008. “Estrategia de Asistencia de País, una estrategia colonial del Banco Mundial: el caso de la evaluación de México en 2007” (paper). México.
- Delgado, Gian Carlo. 2007. “Agua, seguridad nacional y TLC” en *Aqua Vitae*, No.4, agosto (p.10). S/L.
- Delgado, Gian C. 2005. *Agua y seguridad nacional. El recurso natural frente a las guerras del futuro*. Arena Abierta – Random House Mondadori. México.
- Delgado, Gian C. 2004a. *Biodiversidad, desarrollo sustentable y militarización. Esquemas de saqueo en Mesoamérica*. UNAM – Plaza y Valdés. México.
- Delgado, Gian C. 2004b. “La ecología política del agua sudamericana” en *Memoria*, No. 188, octubre. México.
- Delgado, Gian C. y Saxe Fernández, John. 2005. *Imperialismo económico en México: las operaciones del Banco Mundial en nuestro país*. Random House Mondadori. México.
- Delgado, Jaime O. 2007. “La economía mexicana en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)” en *Aportes*, enero-abril, año XII, no. 34 (pp.141-158). Benemérita Universidad de Autónoma de Puebla. México.
- Dion, Michelle. 2006. “Globalización, democratización y reforma de Sistema de Seguridad Social en México, 1988-2005” en *Foro Internacional*, enero-marzo, año XLVI, no. 01 (pp.51-80). El Colegio de México. México.
- Dirección Nacional de Coordinación Hídrica. 1980. *Memoria*. Subsecretaría de Recursos Hídricos/Dirección Nacional de Coordinación Hídrica. Argentina.

- Dirección Nacional de Recursos Hídricos. 1996. *Plan Maestro de Gestión de los Recursos Hídricos de la República Argentina. Términos de Referencia*. Dirección Nacional de Recursos Hídricos/Subsecretaría de Recursos Hídricos. Argentina.
- Donath, Eduardo F. y Cruz, Flor V. 2003. "Marco general y experiencias globales recientes de las sociedades público-privadas en el sector agua: Los verdaderos límites al desarrollo" en *Precio del agua y participación pública-privada en el sector hidráulico* (Tortajada, C. y Biswas A. K.). BID - Centro del Tercer Mundo para el manejo del agua A.C. México.
- Dos Santos, Theotonio. 1992. "El auge de la economía mundial 1983/1989. Los trucos del neoliberalismo", en *Nueva Sociedad* No. 117, enero-febrero (pp.20-28). S/L.
- Dourojeanni Axel y Jouravlev Andrei. 2002. *Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas – CEPAL. Chile.
- Dourojeanni, Axel y Molina, Medardo. 1986. "The Andean peasant, water and the role of the state", en *CEPAL Review*. Número 19, abril de 1986. Naciones Unidas. Chile.
- Dourojeanni, Axel. 1994. "La gestión del agua y las cuencas en América Latina, en *Revista de la CEPAL*. No. 59, agosto de 1994. Naciones Unidas. Chile.
- Dourojeanni Axel y Jouravlev Andrei. 2001. *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21)*. Naciones Unidas – CEPAL. Chile.
- Dourojeanni, Axel y Jouravlev, Andrei. 2008. "La patria que viene" en revista *HYDRIA*. PROXAR. Año 4. No. 16, abril de 2008, Argentina.
- Falótico, Norma. 2002. *Instrumentos legales para la gestión de los recursos hídricos*. (paper) INA. Argentina.
- Falótico, Norma, et al. S/F. *Derecho Ambiental Argentina*. (Mimio). Argentina.
- Federación de Colegios de Ingenieros Civiles de la República Mexicana (FECIC) y CNA. 2006. *Evaluación del Programa Agua Limpia 2005. Informe final*. CONAGUA. México.
- Fernández Jáuregui, Carlos A. S/F. *El agua como fuente de conflictos: Repaso de los focos de conflictos en el mundo*. Oficina Regional de Ciencia y Tecnología de la UNESCO. S/L.

- Fernández Jilberto, Alex E. 2003. "El derrumbe del neoliberalismo y los regímenes político cleptocráticos en Argentina" en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 75, octubre (pp. 127-135). Países Bajos.
- Ferro, Gustavo. 2001. *Participación del Sector Privado y Regulación en Agua y Saneamiento en Argentina: Casos Seleccionados*. Centro de Estudios Económicos de la Regulación (CEER) - Universidad Argentina de la Empresa. Argentina.
- Fleury, Sonia. 2002. *Reforma del Estado*. BID. S/L.
- Flores Alonso, María de Lourdes. 2003. *Reforma del Estado y reforma administrativa*. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México.
- Franks, Tom. 1999. "Capacity building and institutional development: reflections on water" en *revista Public administration and development*. volumen 19. No. 1, febrero. Interscience. Reino Unido.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 1999. *Calidad del agua, Programa Buenos Aires Sustentable, Hacia la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la ciudad de Buenos Aires*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires, Argentina.
- Funtowics, Silvio y Strand, Roger. 2007. "De la demostración experta al diálogo participativo" en *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad (CTS)*, No. 8, Vol. 3, abril (pp-97-113). S/L.
- Funtowics, Silvio O. y Ravetz, Jerome O. 1994. "The worth of a songbird: ecological economics as a post-normal science" en *Ecological Economics* 10 (pp.197-207). Elsevier. S/L.
- Gallopín, Gilberto C. 2004. *La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros*. UN-CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile, Chile.
- García Gómez, Alfredo. 1997. "Antecedentes inmediatos en el establecimiento de cuencas hidrológicas" en *Vertientes*, revista de comunicación interna, Año 2, No.17, abril 1997. CONAGUA. México.
- García, Arancibia, Rodrigo. S/F. "Análisis para la política económica regional de aguas subterráneas en Argentina" en revista *Ciencias Económicas*, año 5, vol. 1. Universidad Nacional del Litoral. Argentina.



- Gil Corrales, Miguel Ángel. 2007. *Crónica ambiental. Gestión pública de políticas ambientales en México*. FCE – SEMARNAT – INE. México.
- Guerra, María José. 2001. *Breve introducción a la ética ecológica*. Mínimo Tránsito. España.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. 1995. “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, en *Gestión y política pública*, Vol. IV, No.1, primer semestre de 1995. CIDE. México.
- Günther, Ma. Griselda. 2006. *Resultados de la participación de la iniciativa privada en el sector hidráulico: Distrito Federal y Ciudad de Buenos Aires (1993-2003)*. Tesis para obtener el título de Licenciada en Política y Gestión Social. UAM-X. México.
- Gutierrez Rivas et al. 2007. *El agua y el desarrollo rural*. CEDRSSA. México.
- HYDRIA. 2008. “Agua, comunidad e integración” en revista *HYDRIA*. PROXAR. Año 4. No. 16, abril de 2008. Argentina.
- Inforesources. 2003. *Manejo Integrado de los Recursos Hídricos (IWRM): Un camino hacia la sostenibilidad*. Focus No. 1/03, InfoReSources, disponible en: [http://www.inforesources.ch/pdf/focus1\\_s.pdf](http://www.inforesources.ch/pdf/focus1_s.pdf)
- Instituto Argentino de Recursos Hídricos (IARH). 1985. *Bases para una política hídrica argentina*. Documento de trabajo. IARH. Argentina.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1991. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*. INDEC. Argentina.
- INDEC. 2001. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. INDEC. Argentina.
- Instituto Nacional de la Administración Pública. 1998. *Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*, 2da versión. Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigaciones. Argentina.
- Instituto Nacional del Agua (INA). 2007. *Memoria 2006*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS)- Secretaría de Obras Públicas (SOP) – Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH). Argentina.
- INA. 2006. *Memoria 2005*. MPFIPS – SOP – SSRH. Argentina.

- INA. 2005a. *Memoria 2004*. MPFIPS – SOP – SSRH. Argentina
- INA. 2005b. *Plan estratégico 2005-2008*. INA. Argentina.
- INA et al. 2003. *Memorias 2002*. Presidencia de la Nación - Secretaría de Obras Públicas - Subsecretaría de Recursos Hídricos – INA. Argentina.
- INA (2001). *Memoria 2000*. INA/Subsecretaria de Recursos Hídricos. Argentina.
- INA (2000). *Memoria 1999*. INA/Subsecretaria de Recursos Hídricos. Argentina.
- Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas (INCYTH). 1996. Informe de Actividades. 1er. Semestre 1996. Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano/INCYTH. Argentina.
- INCYTH (1995). *Memoria 1994*. Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano/INCYTH. Argentina.
- INCYTH. 1994. *Balance Hídrico de la República de Argentina*. Programa Hidrológico Internacional, Oficina Regional de Ciencia y Tecnología para América Latina y El Caribe, UNESCO. Uruguay.
- INCYTH (1990). *Memoria proyectos 1990*. INCYTH. Argentina.
- INCYTH (1986). *Realizaciones, actualidad y perspectivas*. Ministerio de Obras y Servicios Públicos/INCYTH. Argentina.
- INCYTH. 1982. *Investigaciones sobre calidad del agua*. (mimio) Centro de Tecnología del uso del agua – INCYTH. Argentina.
- INCYTH. 1976. *Informe Nacional Argentino (Elaborado para la reunión preparatoria regional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua)*. INCYTH – Secretaría de Transporte y Obras Públicas – SSRH. Perú.
- Instituto Nacional de Ecología (INE). 2000. *La evaluación del impacto ambiental. Logros y retos para el desarrollo sustentable, 1995-2000*. INE – SEMARNAT. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1990. *Censo general de población y vivienda 1990*. INEGI. México.
- INEGI. 1995. *Conteo de población y vivienda 1995*. INEGI. México.
- INEGI. 2000. *Censo general de población y vivienda 2000*. INEGI. México.
- INEGI. 2005a. *Conteo de población y vivienda 2005*. INEGI. México.
- INEGI. 2005b. *Estadísticas a propósito del día mundial del agua. Datos nacionales*.

INEGI. México.

- Jordana, Jacint. 2002. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. BID, Documento de trabajo. Estados Unidos.
- Jouravlev, Andrei. 2004. *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*. CEPAL – Naciones Unidas. Chile.
- Kulfas, Matias, et. al. 2002. *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*. CEPAL. Argentina
- Lechner, Norbert . 1999. “El Estado en el contexto de la modernidad” en *Reforma del Estado y coordinación social*, Lechner, Norbert et al. Plaza y Valdés, México.
- Lee, Terence R. y Jouravlev, Andrei S. 1998. *Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Chile.
- Leff, Enrique. 1998. *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Siglo XXI, PNUMA. México.
- Llop, Armando. 2005. *La gestión de los recursos hídricos en la Argentina*. (paper) INA – CELA. Argentina.
- Lobina, Emanuele y Hall, David. 2003. “Problems with private water concessions: a review of experiences” (paper). Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, disponible en: [www.psiru.org](http://www.psiru.org). Reino Unido.
- Maraón Pimentel, Boris. 2007. “Hacia el fortalecimiento de las formas públicas no estatales de gestión del agua potable en América Latina” en *Memorias del Congreso WALIR: Pluralismo legal, reforma hídrica y políticas de reconocimiento. 28, 29 y 30 de Noviembre, 2006, Cusco, Perú*. Water law and indigenous rights – WALIR Studies Volume 13 (pp. 124-141). Perú.
- Maraón Pimentel, Boris. 2004. *Debate sobre la participación privada en la gestión del agua potable: modalidades, experiencias y balance*. Centro del tercer Mundo para Manejo del Agua. Disponible en: [www.thirdworldcentre.org](http://www.thirdworldcentre.org)
- Martínez Alier, Joan. 2004. *El ecologismo de los pobres*. Icaria. España.
- Martínez Alier, J. y Roca Jusmet, Jordi. 2001. *Economía ecológica y política*

*ambiental*. Fondo de Cultura Económica. México.

- Martínez Alier, Joan y Schlüpmann, Klaus. 1991. *La ecología y la economía*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Marziali, Carlos. 2003. *Derecho ambiental y derecho de aguas: Principios y orden público. Trabajo presentado para el curso "Gestión integral de sistemas hídricos y ambientales"* INA – CELA. Argentina.
- Merino, Gustavo y Tovar, Ramiro. 2002. *Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México*. Naciones Unidas – CEPAL – PNUD. Chile.
- MEOSP. 1998. *Ley de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional 1999, Número 25064*. MEOSP – SH. Ley sancionada el 7 de diciembre de 1998 y promulgada el 24 de diciembre de 1998. Argentina.
- MEOSP. 1997. *Ley de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional 1998, Número 24938*. MEOSP – SH. Ley sancionada el 18 de diciembre de 1997 y promulgada el 30 de diciembre de 1997. Argentina.
- MEOSP. 1996. *Ley de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional 1997, Número 24764*. MEOSP – SH. Ley sancionada el 20 de noviembre de 1996 y promulgada el 30 de diciembre de 1996. Argentina.
- MEOSP. 1995. *Ley de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional 1996, Número 24624*. MEOSP – SH. Ley sancionada el 28 de diciembre de 1995 y promulgada el 29 de diciembre de 1995. Argentina.
- MEOSP. 1994. *Ley de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional 1995, Número 24447*. MEOSP – SH. Ley sancionada el 23 de diciembre de 1994 y promulgada el 28 de diciembre de 1994. Argentina.
- MEOSP. 1993. *Ley de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional 1993, Número 24307*. MEOSP – SH. Ley sancionada el 23 de diciembre de 1992 y promulgada el 27 de diciembre de 1993. Argentina.
- MEOSP. 1992. *Ley de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional 1993, Número 24191*. MEOSP – SH. Ley sancionada el 22 de diciembre de 1992 y promulgada el 29 de diciembre de 1992. Argentina.
- MEOSP. 1988. *Proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional 1989*.

MEOSP –SH. Buenos Aires, Argentina.

- Melville, Roberto. 1997. “El concepto de cuencas hidrológicas y la planificación del desarrollo regional” en *Nueve estudios sobre el espacio. Representación y formas de apropiación*. Hoffmann, Odile y Salneron, Fernando (coords.). Campo de estudios de investigaciones y estudios superiores en antropología social. México.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. 2008. *Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos*. Ediciones Graficas Especiales S.A. Argentina.
- Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda de la República Argentina. 2000. *Presupuesto Nacional 2000, tomo VI*. Ministerio de Economía, Secretaría de la República de Argentina. Argentina.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación Argentina. S/F. *Infraestructura para el crecimiento*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación Argentina. Argentina.
- Mokate, Karen. 1999. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? BID (paper). S/L.
- Moncayo Jiménez, Edgard. 2006. “La transformación del Estado en América Latina: Una perspectiva económica desde los países andinos”, en *Revista Opera*, abril, año/vol 6, número 006, Universidad Externado de Colombia (p. 5-25). Colombia.
- Montalvo Ortega, Enrique. 2003. “Reforma neoliberal del Estado y transición conservadora” en Solís de Alba, Ana A. et al. (coords.) *Globalización, reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales*. Itaca. México.
- Moyano, María C. (coord.) 1994. *Balance Hídrico de la República Argentina*. Secretaría de Recursos Naturales – INCYTH – UNESCO. República Argentina.
- Naciones Unidas – CEPAL. 2006. *Carta circular No. 24*. Red de Cooperación en la Gestión Integral de Recursos Hídricos para el Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe. UN – CEPAL. Chile.
- Naciones Unidas (NU). 2002. *Notas Informativas: Síntesis: El agua. Cumbre de Johannesburgo 2002*. Publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas DPI/2253/Rev.2 - mayo de 2002. S/L.
- OCDE. 2006. *Water management. Policy brief for the Mexican Project*. Policy Note.

OCDE. S/L.

- OMS – UNICEF. 2000. *Informe sobre la evaluación mundial del abastecimiento de agua y el saneamiento en 2000*. OMS – UNICEF, Estados Unidos.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2001. *Informe regional sobre la evaluación 2000 en la región de las Américas: agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas*. OPS. Estados Unidos.
- Ornelas Delgado, Jaime. 2007. “La economía mexicana en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)” en *Aportes*, revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XII, No. 34, enero-abril. México.
- Oslak, Oscar, et al. 2000. *Capacidad de Regulación Estatal en la Argentina*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. (Mimio). Argentina.
- Ozuna, Teófilo. 2000. “Gobernabilidad y regulación: la descentralización del sector agua en México” en *Agua perdida: compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios*. BID. Estados Unidos.
- Paredes, Jaime Alberto S/F. *Water Management in Mexico: A Framework*. Comisión Nacional del Agua. México.
- Peluso, Fabio. “Gestión local de los recursos Hídricos a partir de los Análisis espaciales de riesgo sanitario” en revista *Gerencia Ambiental*, Año 10, No 98, Gerencia Ambiental. Argentina.
- Pereyra, Carlos. 2007. “La gestión integrada del agua y los conflictos en las cuencas andinas” en *Memorias del Congreso WALIR: Pluralismo legal, reforma hídrica y políticas de reconocimiento*. 28, 29 y 30 de Noviembre, 2006, Cusco, Perú. *Water law and indigenous rights – WALIR Studies Volume 13* (pp. 221-115). Perú.
- Peretti, Sergio. 2006. “La responsabilidad del Estado por la omisión en el control de la contaminación del agua” en revista *Argentina del Régimen de la Administración Pública*. Año XXVII. No. 1, enero de 2006. Argentina.
- Peck, Jaime. 2001. “Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes” en *Progress in Human Geography* 25, 3 (2001) pp. 445–455. Estados Unidos.
- Pineda Pablos, Nicolás. 1999. *Urban Water Policy in Mexico: Municipalization and Privatization of Water Services*. Disertación para obtener el título de Doctor en

Filosofía, University of Texas. Estados Unidos.

- Pino Del, Eloísa. 2004. *Debates sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcance y condiciones*. Universidad Rey Juan Carlos (paper). España.
- Pérez, Pedro. 2000. *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Naciones Unidas. Chile.
- Pochat, Víctor. 2005. *Entidades de gestión del agua a nivel cuencas: experiencia de Argentina*. CEPAL-UN, Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Chile.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF). 1996. *Programa Hidráulico 1995-2000*. SEMARNAP. México.
- Presidencia de la República (PR). 2000. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001. Diario Oficial de la Federación (DOF), 31 de diciembre de 2000. México.
- Premoli, Horacio. 1992 *El sector saneamiento básico en la Argentina: situación actual y proyecciones*. UNICEF Argentina. Argentina.
- PR. 2002a. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2002. DOF, 1 de enero de 2002. México.
- PR. 2002b. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2003. DOF, 30 de diciembre de 2002. México.
- PR. 2003. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004. DOF, 31 de diciembre de 2003. México.
- PR. 2004. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2005. DOF, 20 de diciembre de 2004. México.
- PR. 2005. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2006. DOF, 22 de diciembre de 2005. México.
- Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo (PNUD). 2006. *Informe sobre desarrollo humano 2006*. PNUD. Estados Unidos.
- Puebla, Patricia. 2006. *Gestión integral de los recursos hídricos. La política y la gestión*. (presentación, paper) CELA – INA. Argentina.
- Ramos Pérez, Arturo. 2001. *Globalización y neoliberalismo. Ejes de la reestructuración del capitalismo mundial y del Estado en el fin del siglo XX*. Ed. Plaza y

Valdés. México.

- Recalde, Juan F. 2007. "Visión general de recursos hídricos en el Ecuador y caracterización de los conflictos entre la legislación nacional y la gestión local del agua" en *Memorias del Congreso WALIR: Pluralismo legal, reforma hídrica y políticas de reconocimiento. 28, 29 y 30 de Noviembre, 2006, Cusco, Perú*. Water law and indigenous rights – WALIR Studies Volume 13 (pp. 99-115). Perú.
- Repetto, Fabián y Alonso, Guillermo. 2004. *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. UN-CEPAL, Serie Políticas Sociales. Chile.
- Rey, Osvaldo. 2000. *El saneamiento en el Área Metropolitana. Desde el Virreinato a 1993*. Aguas Argentinas. Argentina.
- Rincón Gallardo, Gilberto. (coord.). 1995. *La reforma pactada (Ocho visiones de cambios en la paz)*. LVI Legislatura, Cámara de Diputados y Centro de Estudios para la reforma del Estado. México.
- Rivera, Daniel. 1997. *Participación privada en el sector del agua potable y saneamiento: lecciones de seis países en desarrollo*. World Bank. Estados Unidos.
- Rodríguez Andrés. 2008. *Política de Recursos Hídricos de la República Argentina*. Subsecretaría de Recursos Hídricos. Argentina.
- Roemer, Andrés. 1997. *Derecho y economía: políticas públicas del agua*. CIDE. México.
- Rogozinski, Jacques. 1993. *La privatización de empresas paraestatales*. FCE. México.
- Rolston III, Holmes. 2004. "Ética ambiental: valores en el mundo natural y deberes para con él" en Valdés, Margarita M. (comp.). 2004. *Naturaleza y valor. Una aproximación a la ética ambiental*. UNAM – FCE. México.
- Romero Lankao, Patricia. 2003. *Mexican Water Reform, Achievements and Paradoxes*. Paper. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. México.
- Romero Lankao, Patricia. 2002. "México, evaluación de algunos resultados de la Reforma Hidráulica", ponencia en *The Brown Colloquium Series*. Estados Unidos.
- Romero Lankao, Patricia. 2001. "Pertinencia y lecciones de algunos temas claves en la historia del agua en la ciudad de México", ponencia en *La ciudad en Norteamérica*



- *Perspectivas Históricas y Comparativas sobre Servicios Públicos y Urbanos, Cultura Política y Medio Ambiente*. México.

- Romero Lankao, Patricia. 2000. "Uso y Gestión del Agua en México: tendencias y retos", en *Foro Nacional: Política Ambiental Mexicana. Los Retos del Nuevo Milenio*, México, SEMARNAP-UAM Xochimilco. México.
- *ente y Desarrollo en México*, Colegio Michoacán, Zamora Michoacán. México.
- Romero Lankao, Patricia. 1999a. "Water in Mexico City: main tendencies and challenges", conferencia presentada en la *International Conference, Understanding the Earth System: Compartments, Processes and Interactions*, Bonn, Alemania.
- Romero Lankao, Patricia. 1999b. "La política ambiental ante los diversos retos de la sustentabilidad" en *Gestión y Política Pública*, vol VIII, núm.2, segundo semestre de 1999. CIDE. México.
- Romero Lankao, Patricia. 1998. "Mano invisible: ¿gestora eficiente de un uso sustentable del agua?", en: *XX Seminario Internacional sobre Agua, Medio Ambiente y Desarrollo en México*, Colegio Michoacán, Zamora Michoacán. México. (en prensa).
- Rousseau, Juan J. 1974. *El Contrato Social*. Ed. Porrúa, tercera edición. México.
- Rovere, B., Marta. 2006. "Argentina" en *Gobernanza del agua en América del sur*. Editores del puerto. Reino unido.
- Rueda Peiro, Isabel (coord.). 1994. *Tras la huellas de la privatización: El caso de Altos Hornos de México*. Siglo XXI. México.
- Saade Hazin, Lilian. 2003. "Cambio Institucional: Agenda Pendiente para las Políticas Públicas en México 2003", en *Gaceta de Economía*, Año 9, Número especial - Instituto Tecnológico Autónomo de México. México.
- Salazar, Francisco. 2004. "Globalización y política neoliberal en México" en revista *El Cotidiano*, No. 126, julio-agosto, Año 20. UAM-Azcapotzalco, División de CSyH. México.
- San Román, Enrique et al (coords.). 2001. Diagnóstico ambiental del Área Metropolitana de Buenos Aires: Sistema de Información Ambiental.
- Sánchez Arnau, Juan Carlos. 1992. *Programa Argentino de Privatizaciones*. Conferencia del 25 de junio de 1992, por el Subsecretario de Privatizaciones de la

Nación: Dr. Juan Carlos Sánchez Arnau. Argentina.

- Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos – Comisión del Plan Nacional Hidráulico. 1981. *Plan Nacional Hidráulico 1981*. SARH. México.
- Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la Nación. 1992. *Programa desregulación, descentralización y desestatización, nuevas modalidades de gestión y control. Servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales*. Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la Nación. Argentina.
- Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, Subsecretaría de Recursos Hídricos. 1997. *Estadística hidrológica 1997 tomo II*. EVARSA. Argentina.
- SEMARNAP. 2001. *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. SEMARNAP. México.
- SEMARNAP. 2000. *Informe de labores 1999-2000*. SEMARNAP. México.
- SEMARNAP. 1999. *Informe de labores 1998-1999*. SEMARNAP. México.
- SEMARNAP. 1998. *Informe de labores 1997-1998*. SEMARNAP. México.
- SEMARNAP. 1997. *Informe de labores 1996-1997*. SEMARNAP. México.
- SEMARNAP. 1996. *Informe de labores 1995-1996*. SEMARNAP. México.
- SEMARNAP. 1995. *Informe de labores 1994-1995*. SEMARNAP. México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 2006a. *La gestión ambiental en México*. SEMARNAT, México.
- SEMARNAT. 2006b. *Sexto Informe de labores*. SEMARNAT. México.
- SEMARNAT. 2005. *Quinto informe de labores*. SEMARNAT. México.
- SEMARNAT. 2004. *Cuarto informe de labores*. SEMARNAT. México.
- SEMARNAT. 2003. *Tercer informe de labores*. SEMARNAT. México.
- SEMARNAT. 2002. *Segundo informe de labores*. SEMARNAT. México.
- SEMARNAT. 2001. *Primer informe de labores*. SEMARNAT. México.
- SEMARNAT et al. 2002. *Programa para la modernización de organismos operadores de agua*. SEMARNAT – CNA – BANOBRAS. México.
- SEMARNAT. S/F. *Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal, 2000-2006. Primera Etapa*. SEMARNAT. México. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/Pages/Informes-Institucionales.aspx>

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2000. *El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*. SHCP – Subsecretaría de Egresos. México.
- Secretaria de Recursos Hídricos (1986). *Bases para la formulación de un Plan Nacional y Federal Hídrico*. Secretaria de Recursos Hídricos. Argentina.
- Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (1998). *Bases de la política ambiental para la República Argentina*. SRNyDS. Argentina.
- Shiva, Vandana. 2003. *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*. Siglo XXI. México.
- Solo, María T. 2003. *Proveedores independientes de agua potable en América Latina. El otro sector privado en los servicios de abastecimiento de agua*. Banco Mundial. Estados Unidos.
- Spiller, Pablo T. y Savedoff, William D. (eds.). 2000. *Agua perdida: compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios*. BID. Estados Unidos.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington” en revista *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 151, octubre-diciembre. S/L.
- Storani, Pablo. “Red Hidroeléctrica Nacional” en revista *HYDRIA*. PROXAR. Año 3. No. 9, febrero de 2007. Argentina.
- Subsecretaría de Recursos Hídricos (SsRH). S/Fa. *Balance de Gestión 2005*. SsRH. Argentina.
- Subsecretaría de Recursos Hídricos (SsRH). S/Fb. *Memoria de realizaciones del año 2002*. SsRH-Secretaría de Obras Públicas . Argentina.
- Subsecretaría de Recursos Hídricos (SsRH). S/Fc. *Memoria de realizaciones del año 2004*. SsRH-Secretaría de Obras Públicas . Argentina.
- Toledo, Alejandro. 2003. *Ríos, costas, mares. Hacia un análisis integrado de las regiones hidrológicas de México*. INE – SEMARNAT- Colegio de Mochoacán. México.
- Toledo, Alejandro. 2006. *Agua, hombre y paisaje*. SEMARNAT - INE. México.
- Tortajada, Cecilia y Biswas, Asit K. (eds.). 2003. *Precio del agua y participación público-privada en el sector hidráulico*. BID. Centro del Tercer Mundo para el manejo del agua A.C., Atizapán, México – Estados Unidos.

- Trombetta, Eduardo. “Auditorías ambientales de la nación. La gestión del patrimonio que representan los recursos naturales y su resguardo es competencia indelegable del Estado. La constitución Nacional, las leyes, las regulaciones sectoriales y la doctrina internacional del desarrollo sustentable dan el marco en el que se generan e implementan las políticas ambientales de gobierno” en revista *Gerencia Ambiental*. Año 2. No. 12, abril de 1995. Argentina.
- Tucci, Carlos y Bertoni, Juan Carlos. “Urbanización y gestión del agua”, en revista *HYDRIA*. PROXAR. Año 3. No. 9, febrero de 2007. Argentina.
- Unión Mundial para la Naturaleza UICN. 1994. Perfil Ambiental de la Argentina, simposio argentino. MBROS, UICN. Argentina.
- Urbano Jáuregui, Luis y Planas, Andrés C. (coords.). 2000. Agua para el Siglo XXI: De la visión a la acción. América del Sur. Global Water Partnership (GWP) – Comité Técnico Asesor de América del Sur (SAMTAC). Argentina.
- Valdés Ugalde, Francisco. 1999. “Racionalidad e instituciones en la reforma del Estado” en *Reforma del Estado y coordinación social*, Lechner, Norbert et al. Plaza y Valdés, México.
- Valencia Vargas, Juan C. et al. S/F. La gestión integrada de los recursos hídricos en México: Nuevo paradigma en el manejo del agua. INE. México. Disponible en: <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/452/valencia.html>
- Velayos Castelo, Carmen. 1996. *La dimensión moral del ambiente natural: ¿necesitamos una nueva ética?* Ecorama. España.
- Vilas, Carlos M. 1997. “La reforma del Estado como cuestión política” en revista *Política y Cultura*, No. 8, primavera (pp.147-186). UAM-Xochimilco, Depto. De Política y Cultura. México.
- Villa, Manuel. 1996. *Los años furiosos: 1994-1995. La reforma del Estado y el futuro de México*. FLACSO y Gpo. Editorial M. A. Porrúa. México.
- Welsch, Friedrich y Carrasquero, José V. 2000. “Percepciones sobre la reforma del estado en América Latina” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Marzo 2000, No. 163. Disponible en: [http://portal.unesco.org/shs/en/ev.phpURL\\_ID=3788&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SEC](http://portal.unesco.org/shs/en/ev.phpURL_ID=3788&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SEC)

[TION=201.html](#)

- Viladrich, Morera Alberto. 1972. *América Latina: la planificación hidráulica y los planificadores*. Editorial Universitaria. Chile.
- World Resources Institute (WRI). 2004. *Recursos mundiales 2004. Decisiones para la tierra: equilibrio, voz y poder*. PNUD – PNUMA – BM – WRI. Estados Unidos.
- WRI. 2001. *World Resources 2000-2001. People and ecosystems: The fraying web of life*. PNUD – UNEP – BM – WRI. Estados Unidos.
- Yepes, Guillermo. 2003. *Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento*. BID. Estados Unidos.

Folletos:

- Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. 2005. Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, Mayo 2005. Buenos Aires.
- Gestión integrada y plan maestro. *Cuenca Del Rio Pilcomayo. Proyecto de gestión integrada y plan maestro de la Cuenca del Rio Pilcomayo*. Gestión integrada y plan maestro. Tarija.
- Secretaria de Obras Públicas (SOP) y ENOHSA. 2007. *Proyectos Especiales de Saneamiento*. ENOHSA/SOP. Argentina.
- SOP y ENOHSA. 2007. *Programa de obras menores de Saneamiento*. ENOHSA/SOP. Argentina.
- SSRH. 2007. *Misiones y acciones*. SsRH. Buenos Aires.
- SSRH. 2004. *Plan Federal de Control de Inundaciones. Área Pampeana Central*. Septiembre-Diciembre 2004. SsRH. Buenos Aires.
- SSRH. 2003. *Aliviador Arroyo Cildáñez*. SsRH. Buenos Aires.
- SSRH y COHIFE. 2003. *Principio rectores de Política Hídrica de la República Argentina*. Acuerdo Federal del Agua. SsRH/COHIFE. Buenos Aires.
- SSRH. S/F. *Red federal de educación y concienciación sobre el agua*. SsRH/COHIFE. Buenos Aires.

# ANEXO I

**Tabla A.1: Planes, Programas y acciones hidráulicos 1990-2006**

Denominación	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Programa Hidráulico 1995-2000							X	X	X	X	X						
Programa Nacional Hidráulico 2001-2006												X	X	X	X	X	X
Programa Nacional de Irrigación y Drenaje	X	X	X	X	X												
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Cruzada por los Bosques y el Agua												X	X	X			X
Programa para Detener y Revertir la Contaminación del Aire, Agua y Suelo												X					
Programa de Rehabilitación de la Infraestructura y Conservación de Suelo y Agua																	X
PROCMA				X			X	X	X	X	X	X	X	X			
Programa de Restauración de Sistemas Lagunarios costeros								X	X								
Programa Nacional de reúso del Agua											X						
PAL		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa Agua Limpia en Casa											X						
Programa de uso eficiente del Agua													X				
Programa Nacional de Aprovechamientos de Agua 1992-1994				X	X	X											
Programa Playas Limpias														X	X	X	X
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	X	X	X	X	X	X											
Programas locales de Agua Potable y/o Saneamiento y/o Alcantarillado (Programa de Operación Directa)					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programas de Acciones de Saneamiento (PAS)															X	X	
Programa de Saneamiento y/o Agua Potable de la Frontera Norte								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
APAZU	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acciones de saneamiento y potabilización						X								X	X	X	X
Programa para la Sostenibilidad de los Servicios												X	X	X			

de Saneamiento y Agua Potable en Comunidades Rurales (PSSAPSCR)																	
Programa de Rehabilitación de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales / Programa de Saneamiento 1994-1999					X	X	X	X	X	X	X						
<b>Subtotal</b>	2	2	2	2	4	5	4	5	5	5	5	5	5	6	6	6	5
Programa de Manejo del Agua	X	X	X	X	X												
Manejo del Agua	X	X	X	X	X	X											
PROMMA							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Programa de Modernización del Manejo del Agua												X					
PROMAGUA												X	X	X	X	X	X
Sistema Financiero del Agua	X	X	X	X	X												
Programa de Devolución de Derechos (PRODDER)													X	X	X	X	X
Desarrollo Institucional	X	X	X	X	X												
Programa de Descentralización						X	X	X	X	X							
Programa de instalación de Consejos de Cuenca						X	X	X	X								
Programa de Manejo Integral y Sustentable del Agua en Cuencas y Acuíferos											X	X	X	X			
Programa de Desarrollo de los Consejos de Cuenca										X							
Reglamentación de Acuíferos y Control de su explotación	X	X	X	X	X												
<b>Subtotal</b>	5	5	5	5	5	3	3	3	3	2	3	4	4	4	3	3	2
Programa de uso eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de Uso Pleno/ Eficiente de la Infraestructura Hidroagrícola					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Programa de Desarrollo y Riego Parcelario					X												
Programa de Desarrollo Parcelario							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Programa de Rehabilitación y Modernización Parcelaria											X	X	X	X	X		
Programa de Desarrollo Rural Integral del Trópico Húmedo (PRODERITH)					X	X											
Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal											X					X	X
Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal Tecnificado															X		
Programa de Desarrollo Productivo de las áreas de Temporal								X	X								
Programa de Desarrollo de Nuevas Áreas de Riego					X	X											
Programa de Irrigación Mayor y Menor							X	X	X	X							
Programa de Emergencias							X	X									

Hidroagrícolas																		
Programa de la Administración, Conservación y Operación de Infraestructura de Riego											X							
Programa de rehabilitación y modernización de los Distritos de Riego						X	X	X	X	X	X	X					X	
Programa de Rehabilitación de Áreas de Temporal						X	X	X	X	X	X							
Programa de transferencia de Distritos de Temporal Tecnificado							X	X	X	X	X							
Programa de Transferencia de Distritos de Riego		X		X				X	X	X	X	X	X					
Programa de transferencia de Distritos de Riego a los Usuarios Organizados																X	X	
Programa de Ampliación de Distritos y Unidades de Riego													X	X	X	X	X	
Programa de Ampliación de Distritos y Unidades de Riego Suplementario																	X	
Programa de Riego Suplementario									X	X	X	X				X		
Acciones de rehabilitación, modernización de distritos y continuación de obras			X			X	X											
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	
Programa de Rehabilitación y modernización de Presas y Estructuras de Cabeza									X	X	X		X	X	X		X	
Operación y Conservación de Presas			X	X	X	X	X	X	X	X	X							
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	
Programa de Escrituración de Inmuebles																	X	
Programa de Indemnizaciones																	X	
Programa de Desincorporaciones																	X	
Programa de Adquisición de Terrenos																X	X	X
Programa de Regularización Inmobiliaria															X	X	X	X
Regularización de usuarios y REDPA				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
Programa de Medidas Preventivas													X	X				
Programa de Prevención y Atención de Emergencias														X	X	X	X	
Acciones en emergencias, protección, prevención, reparación de estructuras, desolve y limpieza de ríos, reforzamiento de bordos, etc.			X		X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Acciones relacionadas con estudios de impacto, contamiación, medición,					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X



monitoreo y control																	
Programa de Protección a Centros de Población												X	X	X	X	X	
Programa Control de Avenidas para Protección de Áreas Productivas															X	X	
Programa Emergente por Sequía 1998-2000									X	X	X						
Programa de Rediseño de la Red Nacional de Monitoreo de la Calidad del Agua							X										
<b>Subtotal</b>	0	0	1	0	2	2	3	2	3	3	3	2	4	4	3	4	4
Programa de Adquisición e Instalación de Medidores Volumétricos																	X
Sistemas de Información							X	X	X	X	X						
Programa de Modernización del Servicio Meteorológico Nacional	X	X	X	X	X	X											
<b>Subtotal</b>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1
<b>Total</b>	10	11	16	15	23	21	25	27	29	26	31	24	26	27	26	28	28
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006

FUENTES: Elaboración propia con base en SEMARNAP (2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1996, 1995), CONAGUA (2006a, 2003a, 2001, 1994a y b, 1993b, 1992, 1991 a y b), SEMARNAT (2006b, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001, S/F)

### ***Resúmenes de selección de programas o planes mexicanos (1990-2006)***

**Programas Hidroagrícolas (CNA, 1994b):** Este es un grupo de programas orientados al mejoramiento del campo, en materia de irrigación, superficies y distritos de riego, aprovechamientos particulares, entre otros. El Programa Nacional de Irrigación y Drenaje es el central y en su seno se contemplan diferentes objetivos y programas, como la transferencia de distritos de riego; proyectos de infraestructura de riego y mejoramiento tecnológico; la rehabilitación y modernización de áreas de riego; el Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica; el Programa de Desarrollo y Riego; y el proyecto Huites, que implica la construcción de una presa y una planta hidroeléctrica.

**Programa Nacional de Agua potable y Alcantarillado (CONAGUA, 1994b):** Los objetivos generales de este programa giran en torno al incremento en la cobertura de

servicios de agua potable y alcantarillado, al tratamiento de aguas residuales, a la consolidación de organismos operadores autofinanciables y a la consolidación de organismos estatales con capacidad técnica y administrativa para apoyar la provisión de servicios en pequeñas ciudades y en el campo. Los objetivos particulares se establecen anualmente. En el seno de este programa surge el APAZU.

**Programa de Modernización del Servicio Meteorológico Nacional:** Este programa a cargo de la CONAGUA, así como el SMN, desde 1989, plantea acciones en torno a la consolidación tecnológica, el mejoramiento del equipo para la obtención y proceso de datos a tiempo real, el manejo eficiente de información y su oportuna difusión.

**Programa de instalación de Consejos de Cuenca:** La ejecución de este programa contempla la elaboración de diagnósticos de las condiciones y la problemática de cada cuenca, así como estudios para establecer una programación hidráulica, que especifique las posibilidades de desarrollo sustentable (SEMARNAP, 1995). Este programa se inscribe en el PROMMA.

**Programa para la Modernización del Manejo del Agua (PROMMA)** (CONAGUA, 1994b, Merino y Tovar, 2002, SEMARNAT 2001, otros): Este programa tiene como antecedente, desde inicio de los noventa, diferentes acciones que se realizan bajo la denominación de Manejo del Agua. Con el objetivo central de modernizar la administración del agua y bajo el nombre de Programa de Manejo del Agua, se implementa el programa a partir de 1996. El PROMMA plantea el aprovechamiento del recurso a través de esquemas de distribución equitativos, la protección al ambiente a través de acciones de modernización, tecnificación y mejoras en el manejo integral del agua. La implementación de este programa estaba previsto para el período 1996-2001, sin embargo se amplió el proyecto por 2 años más (Merino y Tovar, 2002).

**Programa de Control de Malezas (PROCMA)** (CONAGUA, 1994b): Este programa comienza a funcionar desde 1993 bajo tres principios: reducir las malezas acuáticas a

límites manejables, en cada cuerpo de agua en donde exista compromiso por parte de la sociedad de cumplir con programas de mantenimiento; utilizar los métodos químicos, mecánicos o biológicos más adecuados e cada caso, desde el punto de vista técnico, económico, social y ambiental; e integrar programas de control en el marco de las cuencas hidrológicas.

**Programa de Desarrollo Parcelario:** Este programa se registra a partir de 1996 y su objetivo central es incrementar la eficiencia del subsector riego, a través del mejoramiento de la infraestructura hidráulica interparcelaria y parcelaria, permitiendo mayor ahorro del agua y mayor flexibilidad operativa (SEMARNAP, 1997).

**Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 (PNMARN):** Este programa describe la situación ambiental de México y plantea las metas y objetivos ambientales, así como los medios para lograrlos, en armonía con la idea de desarrollo sustentable. Entre las metas planteadas (SEMARNAT, 2001), las relacionadas con el recurso en cuestión son: establecimiento de 13 cuencas hidrológicas; asegurar que las microcuencas de atención ambiental prioritaria coincidan con comunidades de regiones pobres del país; diseñar e implementar un plan de recuperación de cuencas prioritarias; alcanzar el 78% accesibilidad de la población a servicios de alcantarillado; tratamiento del 65% de aguas residuales urbanas e industriales, así como el 100% en el cumplimiento de normas para aguas tratadas; recuperar y utilizar aguas residuales agrícolas; lograr el manejo integral y sustentable del agua por cuencas y acuíferos; efectivizar el cobro del agua; otras metas amplias de mejoramiento institucional y normativo, de protección, de mejoramiento y de difusión de cultura ambiental en torno a los recursos naturales. En torno a la relación entre programas ambientales de diferentes instituciones, la SEMARNAT afirma que “De acuerdo a la nueva política ambiental de México que promueve la integralidad del medio ambiente, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los programas institucionales ambientales y estratégicos de la SEMARNAT, la CONAGUA, la PROFEPA, la CONANP y el INE están vinculados entre sí y

son complementarios en cuanto a su visión, estrategia y funcionamiento” (SEMARNAT, 2001:73). En el Programa se establecen las acciones sectoriales para la consecución del desarrollo sustentable, a través del resto de secretarías federales. Sin embargo, no quedan claramente establecidos qué instrumentos de coordinación entre instituciones se utilizarán para lograrlo, más allá de compartir objetivos y seguir lineamientos generales establecidos.

**Programa Estratégico para Detener y Revertir la Contaminación de los Sistemas que Sostienen la Vida (aire, agua y suelo) (2001):** Este es un programa que está dentro de los Planes Estratégicos de la SEMARNAT y se elabora en función de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en el PNMARM 2001-2006, en torno a la idea de revertir y detener la contaminación de los ecosistemas, y del Plan Nacional Hidráulico. Las instituciones que participan en la ejecución del Programa son la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental, la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental (SFNA), la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, Comisión Nacional del Agua, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto Nacional de Ecología. En el marco de este programa se llevaron a cabo acciones relacionadas directamente con el agua, tales como creación de infraestructura para disposición final de residuos peligrosos en distintos estados de la república; revertir integralmente la contaminación en sitios contaminados con residuos peligrosos; incremento del volumen de agua residual tratada; incremento de la cobertura de alcantarillado; fomento la recuperación y sustentabilidad de la Cuenca Lerma-Chapala; entre otras.

**Programa de Asignación de Recursos Derivados del Pago de Derechos de Agua (PRODDER),** a cargo de la CONAGUA, tiene como objetivo apoyar acciones de mejoramiento en la eficiencia e infraestructura de servicios de agua potable y alcantarillado, y de tratamiento de aguas residuales en los municipios. Esto a través de la asignación de presupuesto a las entidades que prestan los servicios, que proviene de ingresos federales obtenidos a través de la recaudación de derechos de explotación,

uso o aprovechamiento de aguas nacionales. Pueden solicitar el apoyo los prestadores en poblaciones de más de 2500 habitantes.

**Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)** (CONAGUA, 1994b, 2006a y 2007): El Programa está a cargo de la CONAGUA e inicia en 1990, ante la demanda de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. El objetivo central es el apoyo al incremento en la cobertura de estos servicios, a través del mejoramiento y construcción de infraestructura hidráulica, la promoción de tratamiento de aguas residuales y de desarrollo institucional de los prestadores. El Programa está dirigido a localidades de todo el país, de más de 2500 habitantes. En este caso también existen dos estudios de evaluación de resultados (CONAGUA, 2006a y 2007), en torno al cumplimiento de objetivos, cobertura, proyectos evaluados en campo, beneficios sociales y económicos y satisfacción de la población objetivo, así como registros de los avances en los noventa (informes de gestión de la CONAGUA y de la SEMARNAP).

**Programa de Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)**: A cargo de la CONAGUA, el programa surge en 1999, y es producto de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgado al gobierno mexicano (y renovado en el 2005). El objetivo del Programa es desarrollar el subsector agua potable y saneamiento en comunidades rurales y apoyar el incremento de la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado a través de la construcción de infraestructura, en comunidades rurales con población igual o menor a 2500 habitantes. El fortalecimiento de la descentralización de responsabilidades y de recursos financieros es una de las estrategias centrales. El financiamiento se compone de 50% de capital proveniente del gobierno federal y el resto de aportaciones locales. Existen documentos de evaluación de resultados para los años 2005 y 2006 (CONAGUA -UNAM, S/F y 2006), en donde se evalúa el Programa en torno a tres ejes y por entidad federativa: desarrollo institucional, atención social y participación ciudadana, e infraestructura (cobertura de servicios, inversión, entre otros indicadores).

**Programa Agua Limpia (PAL)**, creado en 1991 (CONAGUA, 1994b) con el objetivo de incrementar y mantener los niveles de desinfección del agua que se suministra a la población, a través de cloración o yodación, y con el fin de que sea apta para uso y consumo humano. El PAL, en su inicio, consideraba cinco componentes fundamentales: promover la movilización social para contar con agua limpia, la desinfección del agua para uso humano, el control de la calidad del agua embotellada y del hielo que están a la venta, la supresión del uso de aguas residuales para riego y el control de las condiciones de operación de plantas de tratamiento de aguas residuales. Los estándares de calidad del agua para consumo humano y los tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización están establecidos en la Norma Oficial Mexicana 127-SSA-1994. Existen, también en este caso, documentos de evaluación de resultados para 2005 y 2006, en torno a objetivos cumplidos, acciones, calidad del agua y beneficios económicos y sociales, por entidad federativa (CEMCA, 2007 y FECIC- CONAGUA, 2006).

**Cruzada Nacional por los bosques y el agua**, que se enmarca en las Cruzadas Nacionales que realiza la SEMARNAT. Tiene como fin la conservación y recuperación de bosques, agua y suelos del país, a partir de la participación de diferentes sectores de la sociedad. Para ello, las cruzadas buscan fortalecer estrategias, programas y políticas privilegiando iniciativas estatales y locales. La SEMARNAT (S/F) reporta como logros algunos programas de reforestación en los cuales participaron empresas e iniciativas de cuidado ambiental a través de ahorro de papel por parte de empresas. En los Estados, en particular, se han llevado adelante también proyectos de reforestación que incluyen la participación de la sociedad civil (Guanajuato, Querétaro, Tamaulipas y Yucatán).



# ANEXO II

Tabla A.2: Planes, programas y proyectos de la República Argentina en materia de agua (1990-2006)

Entidad	Nombre	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Acciones varias																	
SRNyDS	Acción. Desarrollar las capacidades básicas para la Gestión de las Cuencas Hidrográficas									x								
SRNyDS	Acción. Determinar los objetivos de Calidad de los Cuerpos de Agua y establecer y ejecutar acciones de monitoreo y programas de recuperación									x								
SRNyDS	Acción. Establecer marcos normativos adecuados a las necesidades de planificación									x								
SRNyDS	Acción. Establecer y Consolidar Sistemas para la evaluación de los Recursos Hídricos									x								
SRNyDS	Acción. Establecer y fortalecer mecanismos de coordinación para la planificación.									x								
SRNyDS	Acción. Establecer y operar sistemas de conocimiento y prevención de eventos extremos									x								
SRNyDS	Acción. Fortalecer y coordinar actividades para el conocimiento y la valoración de los Recursos Hídricos									x								
SRNyDS	Acción. Fortalecer el marco institucional y adecuar los instrumentos de la política									x								
SRNyDS	Acción. Incorporar tecnologías para la gestión de los recursos hídricos									x								
SRNyDS	Acción. Perfeccionar el marco normativo									x								
SRNyDS	Acción. Promover la calificación de la participación de la comunidad en la gestión de los recursos hídricos									x								
SRNyDS	Acción. Propender a la Gestión Integrada de las cuencas hidrográficas									x								
SSRH	Obras de Emergencia Hídrica / Convenios con													x		x	x	



	provincias																				
	Acuerdo Federal del Agua																	x	x	x	x
Estrategias y Modelos																					
SRNyDS/ MCyEN	Estrategia Nacional de Educación Ambiental																				
INA	Manejo sustentable de lagos y embalses																				
Planes																					
INA/SRN yDS/BID	Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica del Matanza-Riachuelo																				
INA	Plan de trabajo/ Componente I, Posicionamiento institucional																				
INA	Plan de trabajo/ Componente II																				
INA	Plan de trabajo/Componente IV																				
INA	Plan de trabajo/Componente III																				
INA	Plan Estratégico																				
SSRH	Plan Federal de Control de Inundaciones																				
DNRH	Plan Maestro de Gestión de los recursos hídricos de la Rep. Argentina																				
PGI- PMCRP	Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo																				
Halcrow & Asociados/Dirección Provincial de Hidráulica BsAs.	Plan Maestro Integral de la Cuenca del Río Salado																				
SSRH	Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos																				
INA	Plan Operativo para mejorar el control de contaminación hídrica para el área metropolitana																				
Políticas																					
	Política Hídrica Federal/Nacional																				
Programas																					
INCYTH	Programa de entrenamiento para la iniciación de la investigación																				
SSRH	Programa Calidad del Agua																				
INA/Unión de personal civil de la Nación	Programa de capacitación específica																				
INCYTH	Programa de entrenamiento profesional y técnico																				



SAyDS	Proyecto de Sistema de Telemonitoreo del Río San Juan																		
SAyDS	Monitoreo de Cianobacterias potencialmente tóxicas en el tramo argentino del Río Paraná																		
SAyDS	Proyecto Prevención de la Contaminación Costera y Gestión de la Diversidad Biológica Marina																		
SAyDS	Efecto de la Contaminación del agua sobre la población ribereña del Río Paraná																		x

DNRH	Dirección Nacional de Recursos Hídricos
GEF	Global Environment Facility
FMMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
SSRH	Subsecretaria de recursos hídricos
SRNyDS	Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable
MCyEN	Ministerio de cultura y educación de la nación
SOP	Secretaria de Obras Públicas
ENOHSA	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
PGI-PMCRP	Proyecto de Gestión integrada y Plan Maestro de la cuenca del Rio Pilcamayo

**FUENTES:**

DNRH, 1996; SSRH, S/Fa, S/Fb, S/Fc; INA, 2006, 2005 a y b, 2001, 2000; INA et al. 2002; INCYTH, 1990, 1995.

# ANEXO III

---

Entrevistas con hacedores de políticas en la República Argentina:

- Lic. Javier Pascuchi, Coordinador del Área de Cuencas Hídricas, Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- Lic. Ignacio O. Enriquez, Coordinador legal de la Subsecretaría de Recursos Hídricos
- Ing. Víctor Pochat, actualmente consultor internacional en planeamiento y gestión de recursos hídricos, miembro de GWP y de la Red Interamericana de Recursos Hídricos, y con una amplia experiencia en la administración pública relacionada con el sector hídrico: ex Subsecretario de Recursos Hídricos (1999-2001), ex Director Nacional de Recursos Hídricos (1993-1998), ex Presidente del INCYTH (1984-1985).
- Ing. Iris Josch, Directora Nacional de Proyectos y Obras Hídricas, SSRH, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- Dr. Andrés Rodríguez, Director Nacional de Conservación y Protección de los Recursos Hídricos, SSRH, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- Ing. Raúl Ferreiro, Director Nacional de Planificación Hídrica y Coordinación Federal, SSRH, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
- Ing. Edgardo A. Bortolozzi, Administrador del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

# ANEXO IV

## Evolución de la cobertura de agua potable y saneamiento

En el presente anexo se hace una reflexión respecto a la evolución de los servicios de agua potable y saneamiento en los países México y Argentina. Esto simplemente con el fin de mostrar algún resultado de las políticas hidráulicas en el sector agua en ambos países, específicamente relacionado con las políticas de descentralización y privatización y de financiamiento externo de mega proyectos de agua potable y alcantarillado. La evolución del acceso a ambos servicios para el periodo 1990-2004 no representa una evaluación exacta ni completa de los resultados de las políticas, sin embargo representa uno de los indicadores relacionados con los resultados de ellas.

**Tabla A: Evolución de la cobertura de agua y alcantarillado en México y Argentina 1990-2004 (porcentaje)**

		1990		2000/2004*		Variación del porcentaje de cobertura de agua potable	Variación del porcentaje de saneamiento
		Población con acceso a agua potable	Población con acceso a saneamiento	Población con acceso a agua potable	Población con acceso a saneamiento		
OPS	México	69	45	87	72	18	27
	Argentina	64	89**	79	84**	15	-5**
OMS	México	83	69	86	73	3	4
	Argentina	ND	ND	79	85	ND	ND
PNUD	México	82	58	97	79	15	21
	Argentina	94	81	96	91	2	10

Fuente: Elaboración propia con base en OPS, 2001; PNUD, 2001; OMS-UNICEF, 2000.

\*Solamente los datos del PNUD hacen referencia al año 2004.

\*\*La diferencia en saneamiento de 89 a 84 se puede deber a una sobrestimación en 1990 (OPS, 2001)

ND= No disponible

**Tabla B: Evolución de la población en México y Argentina 1990-2004**

	1990	1991	2000	2001	Variación nominal	Variación porcentual del periodo
México	81,249,645		97,483,412		16233767	20
Argentina		32,615,528		36,260,130	3644602	11.2

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (1990 y 2000) e INDEC (1991 y 2001)

La población en México aumentó en un 20% para el periodo 1990-2000 (Tabla B), mientras que en Argentina la variación para un periodo similar fue de poco más del 11%. Si se toman los datos de la OPS (Tabla A) el porcentaje de población con acceso a agua potable es un tanto menor a la variación de la población neta, mientras que la variación de la población con acceso a agua potable sería mayor al crecimiento poblacional para el mismo periodo. Sin embargo, si se toman los datos de la OMS, la variación poblacional sería más del 15% mayor a las variaciones en la cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado. En el caso de Argentina, la variación en el porcentaje poblacional con cobertura de agua potable es mayor a la variación poblacional, mientras que la variación por cobertura de alcantarillado o saneamiento sería un 15% menor a la variación poblacional del periodo, según lo que indica la OPS. En cambio, si se ven los resultados que muestra el PNUD, la variación en la cobertura de saneamiento para ambos países es acorde a la variación poblacional. Sin embargo, en los datos que muestra el PNUD de cobertura de agua potable, la variación es un poco menor a la variación poblacional para México; mientras que en Argentina la variación en cobertura es mucho menor a la variación poblacional.

Un problema que se puede ver es la brecha entre el suministro de agua potable y el saneamiento, que en ambos países superaba los 20 puntos porcentuales (Tabla A). En los datos que se muestran para los años 2000 ó 2004 esta brecha se reduce un poco. Este no es un problema exclusivo de América Latina. En África subsahariana, por

ejemplo, la brecha está alrededor del 18 %, mientras que en Asia Oriental asciende al 29% (PNUD, 2006).

Por otra parte, los datos que muestran la OMS o el PNUD respecto a los niveles de cobertura no son del todo malos, sin embargo, detrás de los datos estadísticos el panorama real puede ser en verdad sombrío. Sin entrar en detalles de metodología en la estimación de los datos estadísticos que arrojan estas instituciones, “las cifras subestiman los problemas por diversas razones” (PNUD, 2006: 37). En primer lugar, sería necesario cuestionar qué se entiende como acceso o cobertura de agua potable y saneamiento. Si el acceso implica tener una conexión a la red, habría que ver si realmente la conexión funciona, si llega el agua, entre otros. Por otra parte, en muchos de los casos los datos estadísticos se calculan en función de datos oficiales que no necesariamente son precisos. En muchos casos los levantamientos de datos dejan fuera a partes de la población, generalmente aquellos de menores recursos, por el hecho de vivir en asentamientos irregulares (por ejemplo).

Otro aspecto a tener en cuenta es que aquellos sectores de la población con necesidades de servicios de abastecimiento y saneamiento no cubiertas, pertenecen en su gran mayoría a la parte de escasos recursos de la población. Esto tiene diversas implicaciones, entre ellas que pueden quedar afuera de los levantamientos de datos, como se acaba de mencionar. También las consecuencias de no tener acceso o acceso deficiente a agua potable y saneamiento tienen implicaciones en la salud. Las tendencias a ser afectados por enfermedades infecciosas, por ejemplo, es mayor en poblaciones pobres (PNUD, 2006).

Otro tema al que nos remiten las estadísticas de acceso a agua potable y saneamiento, es la calidad del agua. Se suele identificar como acceso a agua potable el hecho de tener una conexión a la red. Sin embargo, esto deja afuera un factor importante que es qué tipo de agua llega a través de esa red y qué cantidad.

Todos estos puntos, y más, requerirían de mayor tratamiento y de una investigación mucho más amplia. Sin embargo, era preciso plantearlos para dar lugar a una posterior investigación. Los resultados de las políticas implementadas repercuten no solamente en la forma estatal, sino que tienen consecuencias sociales concretas.



# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

---

## ***México:***

APAZU: Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas

BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

CEMCA: Centro Mexicano de Capacitación en Agua y Saneamiento

CENICA: Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental.

COCEF: Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza

CONAFOR: Comisión Nacional Forestal

CONAGUA o CNA: Comisión Nacional de Agua

CONANP: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

COTAS: Comités Técnicos de Aguas Subterráneas

FECIC: Federación de Colegios de Ingenieros Civiles de la República Mexicana

FINFRA: Fondo de Inversión en Infraestructura

FONDEN: Fondo de Desastres Naturales

IMTA: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

INE: Instituto Nacional de Ecología

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LAN: Ley de Aguas Nacionales

LEGEPA: Ley General de Equilibrio Ecológico

OC: Organismos de Cuenca

PAL: Programa Agua Limpia

PASE: Pacto de Solidaridad Económica

PIRE: Programa Inmediato de Reordenación Económica

PND: Plan Nacional de Desarrollo, en el PNMARM

PNH: Plan Nacional Hidráulico

PNMARN: Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales

PROCMA: Programa de Control de Malezas

PRODDER: Programa de Asignación de Recursos Derivados del Pago de Derechos de Agua

PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
PROMAGUA: Programa de Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable  
PROMMA: Programa para la Modernización del Manejo del Agua  
PROSSAPYS: Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Saneamiento y Agua en Zonas Rurales  
SAGARPA: Secretaría de Agricultura  
SARH: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social  
SEMARNAP: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca  
SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
SFNA: Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental  
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
SINA: Sistema Nacional de Información sobre Cantidad, Calidad, Usos y Conservación del Agua  
SS: Secretaría de Salud

**Argentina:**

AA: Aguas Argentinas  
AIC: Administración Interjurisdiccional de la Cuenca de los Ríos Limay, Neuquén y Negro  
CEER: Centro de Estudios Económicos de la Regulación  
CELA: Centro de Economía, Legislación y Administración del Agua  
CIC: Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata  
COFAPyS: Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento  
COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente  
CoFeSa: Consejo Federal de Saneamiento  
COHIFE: Consejo Hídrico Federal  
COIRCO: Comité Interprovincial del Río Colorado  
CONCAP: Comisión Nacional de la Cuenca del Plata  
COREBE: Comisión Regional del Río Bermejo  
CTUA: Centro de tecnología del uso del agua

ENOHSA: Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento  
ETOSS: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios  
FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
IARH: Instituto Argentino de Recursos Hídricos  
INA: Instituto Nacional del Agua y el Ambiente  
INCYTH: Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica  
MDSyMA: Ministerio de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental  
MPFIPS: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios  
ORSEP: Organismo Regulador de Seguridad de Presas  
OSN: Obras Sanitarias de la Nación  
PNB: Producto Nacional Bruto  
PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales  
PRPH: Principios Rectores de la Política Hídrica  
SAyDS: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable  
SOP: Secretaría de Obras Públicas  
SSRH: Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Infraestructura y Vivienda

**Otros:**

BDAN: Banco de Desarrollo de América del Norte  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento  
BM: Banco Mundial  
CFI: Corporación Financiera Internacional  
GATT: Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio  
IP: Iniciativa Privada  
RNE: Reforma neoliberal del Estado  
TLCAN: Tratado de Libre Comercio con América del Norte