

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE BUENOS AIRES

**AGUA Y DESARROLLO HUMANO.  
LA POLITICA HÍDRICA EN EL VALLE INFERIOR DE RÍO  
NEGRO.**



*"Este es un nuevo territorio", Juan Marchesi (2014).*

Directora: Dra. Ana María Fernández Equiza

Alumna: Lic. María Paula Awe Luca

Viedma, abril de 2017



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE BUENOS AIRES

Tesis para la obtención del título de Magister:

**AGUA Y DESARROLLO HUMANO.  
LA POLITICA HÍDRICA EN EL VALLE INFERIOR DE  
RÍO NEGRO.**

Awe Luca María Paula

## Agradecimientos:

- Mi más sincero agradecimiento al Programa de Desarrollo Humano de la FLACSO por la Beca de Investigación para Maestría en Desarrollo Humano otorgada, siendo ello un motivo de gran orgullo, implicando un doble compromiso y reconfortante desafío

- Al Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación (PROFOR) del Ministerio de Educación de la Nación por la beca otorgada, la cual fue una ayuda sustancial para la realización del Posgrado;

- A los entrevistados, mi más profundo agradecimiento porque sin ellos esta investigación no hubiera logrado su objetivo y perspectiva planteada, y porque me permitieron conocer otros mundos;

- Agradezco, en la misma medida, a quienes colaboraron de distintas maneras: facilitando material bibliográfico, estadístico y aquel de difícil acceso, ayudando en la concreción de las entrevistas, brindando puntos de vista diferentes, y fundamentalmente, interesándose en el presente trabajo;

- A mi Directora, un especial agradecimiento por haberme acompañado nuevamente en un proceso de elaboración de tesis, y muy fundamentalmente, por ser un referente tanto por su agudeza académica como por su comprometido activismo.

- Por último, y substancialmente, a mis afectos, imprescindible pilar para llevar a cabo una tarea de esta magnitud con esmero y pasión.

*A mi papá*

# ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	<b>III</b>
<b>ÍNDICE DE CUADROS Y RECUADROS</b> .....	<b>V</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS Y DIAGRAMAS</b> .....	<b>VI</b>
<b>ÍNDICE DE MAPAS</b> .....	<b>VII</b>
<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS</b> .....	<b>VIII</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
1. Problema a investigar .....	2
2. Objetivos.....	3
3. Fundamentación.....	4
4. Hipótesis .....	5
5. Aspectos teóricos metodológicos .....	5
<b>CAPÍTULO 1: EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO</b> .....	<b>9</b>
1. Crítica al desarrollo .....	9
2. Formalización de la perspectiva de DH.....	14
3. Enfoque de Capacidades .....	16
4. Florecimiento humano.....	19
5. Ciudadanía en la era de la globalización .....	20
6. Desarrollo a Escala Humana .....	20
7. Otras vinculaciones conceptuales del DH .....	23
<b>CAPÍTULO 2: EL AGUA Y EL DESARROLLO HUMANO</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1 Conceptualizaciones y multi-dimensionalidad del agua</b> .....	<b>25</b>
2.1.1 Agua, economía y sociedad .....	25
2.1.2 Crisis hídrica .....	29
<b>2.2 Agua en el Enfoque de Desarrollo Humano</b> .....	<b>34</b>
<b>2.3 Modelo de análisis</b> .....	<b>38</b>
<b>CAPÍTULO 3: POLÍTICA PÚBLICA DEL AGUA EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO</b> ..	<b>41</b>
<b>3.1 Política pública</b> .....	<b>41</b>
<b>3.2 Política hídrica argentina</b> .....	<b>41</b>
3.2.1 Panorama hidrológico argentino.....	41
3.2.2 Aspectos Legales.....	42
3.2.3 Aspectos institucionales .....	43
<b>3.3 Política hídrica en la provincia de Río Negro</b> .....	<b>46</b>
3.3.1 Contextualización.....	46
3.3.2 Antecedentes .....	49
3.3.3 Normativa.....	51
3.3.4 Organización institucional del gobierno del agua .....	53
3.3.5 Actores con incidencia en la política del agua.....	57
<b>CAPÍTULO 4: LA POLÍTICA HÍDRICA EN EL VALLE INFERIOR Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO HUMANO</b> .....	<b>65</b>
<b>4.1 Introducción al caso de estudio</b> .....	<b>65</b>
<b>4.2. Actores que inciden en la política del agua en el Valle Inferior</b> .....	<b>66</b>
4.2.1 Instituto del Valle Inferior del río Negro.....	66

4.2.2 El Consorcio de Riego y Drenaje del Valle Inferior del río Negro. ....	72
4.2.3 Otras agencias .....	74
<b>4.3 Aplicación del Modelo de Análisis .....</b>	<b>75</b>
4.3.1 Agua para consumo humano .....	76
4.3.2 Agua para riego .....	78
4.3.3 Agua y participación .....	81
<b>4.4 Impacto en el Desarrollo Humano .....</b>	<b>84</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>86</b>
<b>ANEXO A: HITOS EN LA CONSOLIDACIÓN DEL PARADIGMA GIRH Y CONSECUCCIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA .....</b>	<b>91</b>
<b>ANEXO B: SISTEMAS DE RIEGO DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO.....</b>	<b>93</b>
<b>ANEXO C: SISTEMAS DE RIEGO EXISTENTES EN EL SISTEMA HIDRICO PROVINCIAL.....</b>	<b>94</b>
<b>ANEXO D: EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS POR ESCALA DE EXTENSIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE ADOLFO ALSINA AL 2008 .....</b>	<b>95</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>96</b>

## ÍNDICE DE CUADROS Y RECUADROS

<b>Cuadro 1. Entrevistas en profundidad: Informantes clave de la institucionalidad del agua y el Valle Inferior.....</b>	<b>7</b>
<b>Cuadro 2. Síntesis de las corrientes de sustentabilidad.....</b>	<b>13</b>
<b>Cuadro 3. Matriz de necesidades básicas .....</b>	<b>22</b>
<b>Cuadro 4. Entrevistas en profundidad: productores del Valle Inferior. ....</b>	<b>76</b>
<b>Recuadro 1: Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina .....</b>	<b>45</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y DIAGRAMAS

<b>Gráfico 1. Evolución de la extracción mundial de agua.....</b>	<b>30</b>
<b>Diagrama 1. Sinopsis del enfoque de DH, aportes y vinculaciones .....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>Diagrama 2. Esquema de los actores de la política pública del agua en Río Negro.....</b>	<b>64</b>

## ÍNDICE DE MAPAS

<b>Mapa 1. Escasez física y/o económica de agua a nivel mundial.....</b>	<b>26</b>
<b>Mapa 2. Estrés hídrico global en las principales cuencas. ....</b>	<b>27</b>
<b>Mapa 3. Cuenca de los ríos Negro, Limay y Neuquén.....</b>	<b>47</b>
<b>Mapa 4. Ubicación del proyecto IDEVI.....</b>	<b>68</b>
<b>Mapa 5. Plano del Valle Inferior .....</b>	<b>69</b>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

**AIC:** Autoridad Interjurisdiccional de Cuenca

**ARSA:** Aguas Rionegrinas Sociedad Anónima

**ARSE:** Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado

**AyEE:** Empresa Agua y Energía

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**BM:** Bando Mundial

**DS:** Desarrollo Sustentable

**DH:** Desarrollo Humano

**DPA:** Departamento Provincial de Aguas

**FAO:** Organización para la agricultura y alimentación

**GIRH:** Gestión Integral de Recursos Hídricos

**IDEVI:** Instituto de Desarrollo del Valle Inferior

**IFI:** Institución Financiera Internacional

**INTA:** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

**ONU:** Organización de Naciones Unidas

**PNUD** Programa de Desarrollo de Naciones Unidas

**PRPH:** Principios Rectores de Política Hídrica

**SD:** Sustentabilidad Débil

**SF:** Sustentabilidad Fuerte

**SSF:** Sustentabilidad Super Fuerte

**SSRH:** Subsecretaría de Recursos Híd

## INTRODUCCIÓN

Se aborda la política hídrica de la provincia y la del Valle Inferior del río Negro, como caso de estudio, a partir de la revisión de los actores que hacen a dicha política, la normativa existente y una descripción de cómo repercute en las personas y sus proyectos de vida valorados<sup>1</sup>; ello bajo la perspectiva de desarrollo humano (en adelante, DH), entendida tanto como enfoque y como proceso. La investigación, eslabón final para la conclusión del Posgrado en Desarrollo Humano, se propone aportar a un campo a profundizar, al menos desde esta perspectiva alternativa, considerando la relevancia social de la temática del agua, las personas y las políticas para su uso y distribución.

El agua es elemento fundamental e indispensable para la vida humana como para todo sistema ecológico. Del total de la hidrosfera, sólo el 3% es agua dulce y un tercio de dicho porcentaje es el que se encuentra disponible para su uso, hallándose distribuido de manera muy desigual (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2006). A lo largo del siglo pasado y más fuertemente desde la segunda mitad del siglo XX, este bien común global ha tendido a hacerse cada vez más escaso, mercantilizado y contaminado. Ha acontecido una multiplicación en la demanda de agua por el crecimiento y expansión de un sistema urbano-agro-industrial a nivel global. (Fernández Duran, 2010).

Se asiste a una crisis hídrica global, la cual puede ser definida desde distintas perspectivas. En general, se la describe en términos de escasez relativa, de desigual distribución de poder y, en definitiva, que la misma es producto de las instituciones que gestionan el bien común. La realidad es que la crisis del agua forma parte de una crisis más amplia proveniente de los modelos de desarrollo dominantes, donde se potencia mutuamente con otras tendencias actuales.

Lo que queda claro, es que la falta de un acceso continuado y seguro a agua de calidad, de manera equitativa y participativa, sobre todo en las poblaciones más pobres, condiciona las oportunidades de la gente de desarrollar los planes para la vida que valoran. Haciendo con esto alusión a los efectos directos y a tendencias de largo plazo respecto sus actividades socio-productivas, salud humana y del entorno, como así también a la participación y capacidad de agencia (Sen, 2000) de las personas.

Tanto en Argentina como en la región patagónica se manifiestan impactos de mencionada crisis, entre los cuales se podría mencionar, a modo de ejemplo, el vaciamiento rural con las consecuentes migraciones a la ciudad que concentran espacialmente la demanda de agua, y que sin una adecuada planificación pueden provocar el colapso de los sistemas de tratamiento de aguas; o las actividades mineras o agrícolas a escala industrial que consumen ingentes cantidades, chocando con las prioridades de las comunidades involucradas. En Argentina, como en el resto de Sudamérica, existe una presión cada vez mayor sobre la naturaleza dadas las transformaciones productivas de las últimas décadas, esto es, una apuesta a las actividades que son intensivas en la explotación de recursos naturales para abastecer el mercado externo. La provincia de Río Negro no queda fuera de dicha lógica; cuyos múltiples impactos -insuficientemente estudiados-, permiten cuestionar si no se está minando la posibilidad de un DH y sostenible a la población rionegrina.

Dado el contexto de crisis junto a las particularidades de la región, se precisa de una presencia estatal que no esté desacoplada a las necesidades humanas. Según Indij *et al* (2011), en la región latinoamericana la gestión hídrica se ha encarado en forma sectorial y poco coordinada, hasta incluso,

---

<sup>1</sup> Este adjetivo es utilizado en el lenguaje del Desarrollo Humano para referirse a estados de ser y hacer que las personas aprecian. El término deriva de la traducción de la palabra en inglés *valuable* utilizada frecuentemente para adjetivar la otra palabra en inglés *functionings*, traducida como funcionamientos y que será explicada en el primer capítulo.

reactiva. Una gestión descontextualizada de los actores estatales de incumbencia, sin la participación de las poblaciones, difícilmente acerque planteamientos de DH, esto es, de ampliar las opciones de las mismas logrando crear un ambiente propicio valorado.

De todo lo anterior surgieron interrogantes que dieron nacimiento a esta investigación. ¿Cómo se representa esa crisis a nivel global en la cuenca de los ríos Limay – Negro – Neuquén? ¿Cómo es abordada, dado el federalismo del país, la cuestión del agua en la provincia de Río Negro? Esto es, ¿Qué actores están involucrados y con qué fines? ¿Cómo impacta, a la luz del DH, en la vida de las personas de una zona concreta del valle del río Negro, esa política? ¿Contribuye o constriñe las libertades reales de las personas?

Este trabajo se ha organizado en cuatro capítulos. El primero desarrolla el marco teórico que guió la presente investigación explicando el camino por el cual se construye el enfoque de DH, como una propuesta alternativa para el diseño de políticas, considerando distintos aportes teóricos y vinculaciones conceptuales. El segundo capítulo aborda el tema del agua a nivel global, describiendo características distintivas de este bien, remarcándose su esencialidad para la vida humana y de los ecosistemas. Luego, se define la situación actual de crisis global, en vistas de la sobreexplotación y degradación del agua, las crecientes demandas que potencian el escenario actual y una desigual distribución y acceso al agua limpia. Como cierre del capítulo, a partir de los aportes volcados en los capítulos 1 y 2 se propone un modelo de análisis para evaluar una política hídrica en relación con sus efectos en la población, modelo que será retomado y aplicado a los efectos de cumplir con los objetivos de la investigación.

En cuanto el tercer capítulo, inicia con una breve introducción sobre políticas públicas y seguidamente se describe la política del agua en la Argentina: su situación hidrológica en término de disponibilidades y usos del agua, su normativa e institucionalidad al respecto. Teniendo presente el marco global y nacional, se pasa a describir la política pública del agua en la provincia de Río Negro considerando sus antecedentes en la materia, no sin antes hacer una breve caracterización de la provincia. Se relata el conjunto de modificaciones acaecidas resultando en un aumento de las competencias de la autoridad única de aplicación de la política hídrica al tiempo que una mayor complejidad en el suministro de los servicios. Se identifica, así mismo, el rol de actores estatales y no estatales en dicha política provincial.

El último capítulo, se circunscribe al Valle Inferior, y del mismo modo que se procedió a identificar en el capítulo anterior, se describen para este espacio concreto los actores con incidencia en la conformación de la política hídrica. El devenir del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior (IDEVI) y el Consorcio de Riego y Drenaje del Valle Inferior y la actuación de otras agencias se vuelven imprescindibles para el tema en cuestión. Planteados todos los elementos que se combinan a la hora de hablar del agua en la zona de chacras que representa el área de estudio, mediante la aplicación del modelo de análisis referido, se conoce de cerca sobre los impactos de las políticas en la vida de los pequeños productores, permitiendo aprehender más acabadamente la política que se planteó estudiar.

Las conclusiones, recogen las ideas principales del trabajo que permiten corroborar la hipótesis planteada al inicio. Consecuentemente se apuntan posibles acciones a considerar para la construcción de una política del agua con perspectiva de DH sustentable, es decir, con miras a un proyecto de otro mundo posible.

## *1. Problema a investigar*

Durante la organización del Estado rionegrino (mediados del siglo XX), sus primeros gobernantes asumieron que los recursos hídricos serían los principales protagonistas hacia el desarrollo (Collado, 2011). Con esa visión fue elaborándose la política sobre el agua. Se creó el Departamento Provincial de Aguas (DPA) como ente rector de los recursos hídricos, y distintos proyectos para integrar el territorio

como el IDEVI, ente autárquico para el desarrollo productivo bajo riego del Valle Inferior de la provincia.

Hacia fines de la década del '80 comenzó un reacomodamiento de actores y normativas en relación a la gestión del agua, se privatizaron servicios brindados por empresas públicas, y finalmente, la reforma constitucional consolidó el federalismo respecto el dominio de los recursos naturales. Desde entonces y cada vez más, a tono con las tendencias mundiales, han surgido problemáticas en cuanto al acceso de calidad del agua en zonas urbanas como también a la disponibilidad de la misma en las zonas rurales (Pizzolon, 2013). Concretamente en relación al riego, sin el cual la producción no sería posible en los suelos semiáridos de la provincia, se ha hecho entrega de su regulación a los Consorcios, una figura asociativa establecida a inicios de los '90, responsable de la administración del recurso conformado por los mismos productores usuarios del sistema.

El Valle Inferior, caso de estudio propuesto, pertenece a la cuenca del río Negro, y posee dificultades típicas de las economías regionales. Presenta una situación económico-productiva particular, en cuyo sistema de irrigación aquejan problemáticas presupuestarias, otras relacionadas al estado del servicio, a la organización interna, y a la realidad económica-social de los productores. El estado de situación descrito conduce a desentrañar sobre la conformación e implementación de la política hídrica en este espacio provincial. Se refleja la particularidad que asume la gestión del agua en un ámbito donde la misma condiciona ampliamente los medios de vida de los actores (Mussetta, 2014).

Considerando las actividades productivas que se están apuntalando, que impactan negativamente en la disponibilidad, uso y calidad del agua, y que el sistema hídrico de la provincia que conforma la cuenca Limay – Neuquén – Negro, ha sufrido cambios en distintas variables (Arienza *et. al.*, 2011), se cuestiona la contribución a la sustentabilidad de los ecosistemas. Estando la política pública del agua reducida a la gestión productiva del bien, se vislumbran signos de debilidad estatal, por ejemplo cursos y reservorios de agua asediados por el dominio de las tierras que las circundan (Otal, 2013), además las discrecionalidades (Pizzolon, 2013) evidencian una falta de integralidad que amerita la estrecha vinculación existente entre agua y tierra, más aún cuando se habla en términos de cuenca.

La política hídrica, a los efectos de este trabajo, se toma como sinónimo de política pública del agua, entendida como el campo de acción del Estado en relación al tema. Gran parte de la bibliografía consultada se refiere indistintamente a ella como gestión, aunque la gestión se puede entender como algo más acotado.

## 2. *Objetivos*

### Objetivos generales

- Contribuir al análisis de la problemática del agua desde una perspectiva de DH
- Aportar a los estudios sobre agua y DH de la provincia de Río Negro
- Describir y analizar la política pública del agua de la provincia de Río Negro, en general, tomando como caso de estudio el Valle Inferior del río Negro.

### Objetivos específicos

- Describir la normativa e institucionalidad en relación al agua de dominio público provincial, discerniendo los actores que inciden en la conformación de la política pública del agua
  - Analizar la política hídrica relativa a los distintos usos en el Valle Inferior de la provincia
  - Aplicar el enfoque de DH en el análisis de los impactos de las políticas hídricas a la población del Valle Inferior del río Negro.

### 3. Fundamentación

La investigación se fundamenta, en principio, en que se adecua a los requerimientos académicos del Posgrado, en tanto que postula analizar una política y sus implicancias en el DH de poblaciones concretas. Una tesis en el marco del Posgrado de Desarrollo Humano brinda la oportunidad de trabajar problemáticas acuciantes del mundo de hoy tanto para profundizar el análisis y conocimiento de las mismas como para encarar propuestas de soluciones.

Motiva la elección del tema y problema de investigación su relevancia social: el mundo hoy atraviesa una crisis civilizatoria que incluye las crisis climática, alimentaria, energética, hídrica, y ambiental (Vega Cantor, 2009); y la problemática del agua, como sistema complejo (García, 2000), las atraviesa a todas. La problemática se encuentra instalada en la agenda internacional: Naciones Unidas ha declarado el acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano en 2010 y al periodo 2005-2015 como *Decenio Internacional para la Acción*. Por su parte, el Informe de Desarrollo Humano 2006 dedicado al abordaje de la crisis del agua confirmó la relevancia de la situación actual, y que de no tratarse, ralentizará los esfuerzos para reducir las pobreza. A nivel nacional, se han dado ajustes institucionales a fin de adecuar las respuestas en función de las necesidades que se han ido complejizando.

Fundamenta el estudio de caso seleccionado, la posibilidad de aportar al debate de la relación agua y DH en una realidad concreta. De ello, se podría contribuir al estudio de gestiones territoriales apropiadas del país y, más particularmente, de la región patagónica con las que comparte características ambientales, productivas, culturales, entre otras. Más aún, dado que el agua y las actividades bajo riego se encuentran íntimamente vinculadas a la situación ambiental de la provincia, a la política de alimentos, entre otras cuestiones, se vuelve pertinente considerar la coherencia y coordinación inter-sectorial e intrajurisdiccional como elementos para el abordaje de esta política pública.

Complementa el porqué de esta investigación el estado del arte de la cuestión en Río Negro. A partir del relevamiento bibliográfico sobre política hídrica de la provincia, se da cuenta que, si bien ha sido abordada en diferentes trabajos y desde distintos enfoques, académicos y técnicos, no ha tenido un abordaje desde el DH. En tal sentido se pueden mencionar algunos de los trabajos que describen la institucionalidad hídrica creada (Peri, 2004; DPA, 2011; FAO, 2015b), sus debilidades (Carrizo y Berger, 2012), y también la normativa vigente (Volonté, 2014), como así también los que refieren a un uso particular, por ejemplo, aquellos que relatan la historia de la irrigación (Martínez De Gorla, 1994; Casamiquela, 1995). Respecto los aportes sobre el Valle Inferior, existe una variada gama que abordan distintos aspectos del área. A modo ilustrativo, se puede mencionar estudios, algunos más actuales que otros, que dan cuenta del devenir del proyecto original del IDEVI; algunos haciendo análisis de las situaciones político económicas que explican mutaciones a lo largo del tiempo (Cafferata, 1992), otros que narran la historia a partir de datos y relatos anecdóticos (Rosso, 2012). Las contribuciones de historiadores en escalas temporales más amplias de la región son muy valiosas en este sentido (Rey, 1996). Así mismo, el IDEVI ha sido objeto de estudio para muchos de los técnicos profesionales que allí se han desempeñado. Luego también hay estudios que abordan, desde distintas perspectivas, la realidad actual por ejemplo, desde la nueva ruralidad (Villegas Nigra, 2014), o a partir del estado de situación actual y potencial de las diferentes producciones del Valle Inferior. En estos aspectos se destacan documentos elaborados por instituciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) e IDEVI. En materia hídrica, se pueden mencionar los estudios que se enfocan en un análisis y relevamiento técnico del riego del Valle Inferior (FAO, 1970; Peri, 2004).

Es pertinente por ello esta investigación en procura de analizar la política desde el DH. Además de la no existencia de trabajos con dicho abordaje, la problemática actual, compleja, justifica que sea estudiada desde otra perspectiva para vislumbrar causas estructurales y otras respuestas.

Se propone, además, una vez terminada la investigación, una profundización en el estudio en cuestión, el cual puede hacer extensible a otras zonas, y aportar nuevas herramientas de análisis a los encargados de la gestión provincial del agua.

#### *4. Hipótesis*

La política pública del agua en la provincia de Río Negro prioriza la gestión productiva del bien constriñendo las posibilidades del DH del conjunto de las personas en el Valle Inferior del río Negro. Ello es la dificultad en el goce de libertades reales de todas las personas (equidad) y de ser sujetos y no sólo objeto de políticas (participación) y minimización del cuidado del ambiente y de futuras generaciones (sustentabilidad). Se presume que el predominio de consideraciones utilitaristas y productivistas es un impedimento para el DH como ejercicio real de la libertad de todas las personas, tal como se define en este trabajo. Por lo tanto, los impactos aludidos derivan de una opción de política pública que prioriza la gestión productivista.

Dicha hipótesis es válida para todos los momentos de la historia provincial ya que la matriz utilitarista atravesó diferentes modelos de desarrollo a lo largo de los últimos tiempos (dos siglos) hasta hace algunas décadas cuando comenzó a ser cuestionada ante distintas problemáticas, como el deterioro ambiental, y a buscarse nuevos paradigmas. Es el del DH fruto de estos cuestionamientos.

No obstante el perfil utilitarista y productivista respecto al agua se ha mantenido, éste se ha desplegado desde dos modelos de desarrollo bien diferenciados, el desarrollista y el neoliberal, considerando que los últimos años hasta el 2015 se trata de un modelo heterodoxo que ha combinado algunas políticas de corte desarrollista con otras que han permitido la continuidad del neoliberalismo extractivista (Félez y López, 2010; Félez, 2012).

Ello significa que cambia el rol del Estado, esto es, de un modelo en el que es quien da impulso al desarrollo, con un perfil distributivo, mediante una planificación centralizada del territorio a otro donde actúa como subsidiario del mercado. Un modelo de neoliberalismo pleno que promovió una visión privatista y mercantilizadora.

#### *5. Aspectos teóricos metodológicos*

##### Marco teórico

De manera sucinta, se presenta el marco teórico en el que se encuadra la investigación, siendo descripto en extenso a lo largo del Capítulo 1. De aquel, a su vez, deriva la metodología seleccionada.

A partir de las problemáticas que comenzaron a hacerse cada vez más evidentes y globales a fines de los años '60 e inicios de los '70, y ante la falta de herramientas de los modelos económicos imperantes para interpretarlas y ofrecer alternativas, comienza a forjarse lo que se encuadra en el enfoque de DH, para el cual el bienestar de las personas nada tiene que ver con el progreso económico. Se trata de un paradigma que, por el contrario, pone en el centro a las personas. En este enfoque se propone que el humano sea el actor, sujeto y beneficiario, de los esfuerzos sociales, y el desarrollo un proceso de expansión de las libertades reales que gozan las personas (Sen, 2000).

En tal sentido, para un diseño de políticas públicas relevantes, además de aspectos como los de salud, educación e ingresos, se precisa considerar otras cuestiones como: particularidades locales, participación de personas en vida pública, avances en ámbitos como la equidad de género, seguridad, sostenibilidad, garantías de los derechos humanos y otros reconocidos por la gente como necesarios para ser creativa y vivir en paz.

El enfoque es dinámico y sus parámetros para “medirlo” varían en razón del tiempo histórico, las coyunturas y los espacios, y no cabe duda que para la satisfacción de necesidades básicas (Max-Neef,

1994) y el logro de una vida “larga, saludable y creativa”, el entorno se vuelve fundamental para el ser humano. Dadas sus vinculaciones conceptuales que serán vistas en el desarrollo del Capítulo 1, el DH aporta a una apreciación fuerte de sustentabilidad (Gudynas, 2003) y se preocupa por la equidad intra-generacional, entre otras cuestiones. Es bajo estas concepciones que se analiza la realidad de la comunidad correspondiente al caso de estudio, considerando aspectos tales como su participación en una política tan importante como la del agua.

Respecto la política pública, ésta refiere al Estado (en sus distintos niveles), en el que confluyen varios actores y donde se toman decisiones o se opta por la inacción. Así mismo, la política pública hace referencia a valores que van a fundamentar la selección de alternativas con una orientación a ciertas consecuencias. Se postula que las políticas públicas son establecidas en función de un contexto, por un lado institucional, por otro, económico social e histórico político.

Particularmente, la política hídrica a nivel provincial, encargada de la gestión y administración de las aguas, resulta de la influencia del modelo de país y provincia imperantes y la relación de fuerza de los distintos actores involucrados en el usufructo de aquellas.

De la concepción de desarrollo entonces, las gestiones en relación a los bienes de la naturaleza tendrán efectos en las personas, en cómo despliegan su capacidad de agencia, y cómo ven disminuidos o incrementados sus oportunidades de vivir la vida que valoran.

### Metodología

Considerando que la investigación se plantea a partir de un contexto histórico y económico-social determinado, la misma se aborda mediante una metodología cualitativa, puesto que busca descubrir y comprender sobre las construcciones sociales en relación al bien común. El enfoque cualitativo permite interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. No pretende presentar verdades absolutas, ni leyes de aplicación general. La potencialidad de un caso la ofrece su carácter propio. Epistemológicamente, la comprensión emancipa a la ciencia de los enfoques mecanicistas y matemáticos (Ortiz Orellano, 2013).

El abordaje seleccionado se adecúa al marco teórico, dando de esta manera viabilidad al proyecto. Esto último, entendiendo que la formulación e implementación de políticas hídricas, implican un posicionamiento ante distintas perspectivas de desarrollo y la construcción de significados sobre la vida que valoran determinadas poblaciones. Un ejemplo que clarifica la trascendencia de las significaciones y la subjetividad es el concepto de *escasez* hídrica, la cual puede ser agudizada por conflictos distributivos -generalmente asociados a procesos de desposesión (Delgado Ramos, 2010). Por lo tanto, las realidades de la población rionegrina que se consideran y sus interpretaciones, sugieren un proceso dialógico, interactivo.

#### - Técnicas de recolección y análisis de datos:

Se recurre básicamente a dos herramientas: al análisis documental y a las entrevistas. En cuanto el primer tipo, se utiliza una amplia gama de registros escritos, que puede agruparse de la siguiente manera: investigaciones que aportan al marco conceptual sobre problemáticas socio-ambientales, que complementan el material utilizado durante la realización de la tesis de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y aquel de referencia obtenido en otras actividades académicas. Sobre la situación del agua específicamente se revisa material de organismos internacionales y nacionales ya que además de investigaciones propias contienen aportes de distintos autores. En cuanto al contexto político institucional y económico social de la provincia, se recurre a autores locales. Luego, se procede a una a la revisión de la normativa a nivel provincial sobre los recursos hídricos, que incluye tanto lo que emana del poder Legislativo como del Ejecutivo. En relación a esto, se recurre al Digesto Jurídico de la Legislatura, como bases de datos disponibles en el DPA y del gobierno de la provincia. También a

reportes elaborados por entidades públicas, privadas y del tercer sector a nivel local, provincial como nacional.

Mediante la técnica de entrevistas en profundidad (Alonso, 1998), se obtuvo información clave para esta investigación. Esta herramienta resulta adecuada dadas sus significativas ventajas, en la etapa inicial para realizar los primeros acercamientos al tema y luego por la posibilidad de acceder a información difícil de conocer sin la mediación de la entrevista, o por tratarse de situaciones no directamente observables (Valles, 1997), más particularmente si se explora aspectos de DH. Ante una relativa dificultad de acceder a información actual y sistematizada sobre el manejo de los recursos hídricos, y por el devenir mismo de la investigación, se revisó el plan original de entrevistas.

Primeramente se llevan a cabo tres entrevistas de exploración a personas vinculadas a la producción bajo riego y miembros de asambleas ciudadanas; luego, se procede a las entrevistas en profundidad e intencionadas a informantes clave para consolidar la comprensión de la gestión hídrica, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1.** Entrevistas en profundidad: Informantes clave de la institucionalidad del agua y el Valle Inferior

Entrevistado	Cargos ejercidos	Fecha entrevista
1	Superintendente General DPA, 1983-1991 Legislador 1991-1995, integrante de la comisión de Recursos Hídricos y de Asuntos Constitucionales Defensor del pueblo de la provincia, 1996-2001 Asesor del DPA, 2001-2011	2016
2	Profesional del DPA desde 1979, ocupando diferentes jefaturas Intendente de riego del IDEVI Intendente General de Riego, DPA 2008-2013	2016
3	Profesional del DPA desde 1981, ejerciendo funciones de Director de Proyectos, Director General de Hidráulica, Intendente General de Riego, Superintendente DPA, 2003-2011	2016
4	Interventor, Administrador y Presidente del Consejo de Administración del IDEVI, 1986-1989 Concejal de Viedma, 1983-1985; Intendente de Viedma, 1994-1998 Legislador provincial, 1999-2003	2016
5	Director General de Hidráulica, DPA, 1984-85 Participante de la redacción de los términos del Tratado, Estatuto y Reglamento interno de la AIC, 1985. Profesional AIC, 1993-2016	2016
6	Profesional del IDEVI desde 1975. Interventor del IDEVI, 2012 Interventor del Consorcio de Riego y Drenaje, 2013	2016

Fuente: elaboración propia.

La muestra por método de saturación<sup>2</sup> asciende a seis, y se indica mediante numeración ordinal para la correcta cita en el texto, precedida del término *funcionario*. Se destaca que los informantes clave

<sup>2</sup> Este es uno de los criterios utilizados en la selección de los entrevistados en el marco de la entrevista en profundidad desarrollada por Alonso (1998).

apuntados, revistieron distintas funciones relativas al gobierno del agua (o a la función pública de la ciudad de Viedma o de la provincia) y por ello la pertinencia a ser entrevistados por la visión de conjunto que pueden aportar. De los seis, cinco son ingenieros como formación de base.

El otro eje de las entrevistas, y fundamental para las preguntas problema de este trabajo, se lleva adelante con quienes desarrollan actividades productivas en el Valle Inferior a los efectos de conocer, desde sus propias valoraciones, los impactos en el DH de la política vinculada al agua. En este grupo, mediante la técnica de bola de nieve<sup>3</sup>, se realizaron ocho entrevistas procurando abarcar un amplio rango de situaciones para contemplar distintas realidades. Las mismas están detalladas en el cuadro 4 del Capítulo 4, en el que se trazan los distintos perfiles de los entrevistados.

Tanto para una como otra técnica de recolección de datos, se propone el análisis de contenido como método apropiado para estudiar y analizar implicancias de los conceptos utilizados, las perspectivas desde la cual construyen su realidad, y en tal sentido, qué visión del agua predomina. Dado lo que se intenta arribar en esta investigación, se realizará, preponderantemente, un análisis de tipo intensivo; y en tanto se procura comprender el porqué de los lineamientos políticos y los efectos en la implementación, el análisis será, según se denomina, de tipo interno y externo (FLACSO, Programa de Desarrollo Humano, 2012).

---

<sup>3</sup> Esta es otra de las modalidades en la construcción de la muestra (no probabilística) de entrevistados, donde los individuos seleccionados recomiendan, entre sus conocidos, otros individuos (Vallés, 1997).

## **CAPÍTULO 1: EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO**

En este capítulo se explica la construcción del Enfoque de DH y se organiza a partir de los distintos aportes que han confluído hacia la conformación de aquel como un enfoque alternativo.

### *1. Crítica al desarrollo*

Los conceptos complejos toman tiempo en construirse hasta que se instalan en la agenda pública; el de DH recoge una historia de varias décadas que además, intenta ser un enfoque alternativo y superador a partir de variados aportes. El punto de partida es la crítica a la visión clásica de que el desarrollo económico es la fuente del “progreso” de las naciones, e indirectamente de las personas; y paradójicamente, la tendencia ha sido al aumento de desigualdades sociales y degradaciones ambientales.

A lo largo de la historia del pensamiento económico, ha sido abordado el crecimiento económico, existiendo opiniones divergentes sobre su papel en la promoción de la prosperidad humana. Las teorías económicas que han prevalecido desde los años ‘50 son reconocidas por apoyar al crecimiento económico como un objetivo clave del desarrollo. La discusión rondó sobre el objetivo de alcanzar de modo eficiente el crecimiento económico.

Paralelamente en esa década, hacía su aparición la disciplina del desarrollo económico, principalmente enfocada a tratar de encontrar los factores determinantes del pobre desempeño económico y social de los países desde entonces denominados subdesarrollados. El desarrollo económico, tomado como campo de conocimiento económico y de práctica de política económica, tuvo su época de oro desde los años ‘50 hasta los ‘70.

La historia del desarrollo en su versión dominante se inició luego de la Segunda Guerra Mundial; lo que había resultado “exitoso” en Europa a través del Plan Marshall, pretendió aplicarse en otros continentes. De las estrategias mediante las cuales se aplicarían tales planes de desarrollo, se esperaba que los beneficios económicos llegasen al total de la población.

Pero el efecto derrame no se consumó y, de hecho, la brecha entre países ricos y pobres comenzó a agrandarse. Hacia fines de los años ‘60, se asistía a un agotamiento del modelo sustentado en un régimen de acumulación basado en el método taylorista – fordista, la producción y consumo en masa, y cimentado en el petróleo y electricidad; y en un modo de regulación que se sustentaba en los engranajes del Estado de Bienestar (Lipietz, 1997).

Así mismo, comenzó a postularse la estrecha relación entre los problemas ambientales y el modelo de producción, al tiempo que la insuficiencia del “crecimiento” económico no estaba ofreciendo un acceso equitativo a los satisfactores básicos del bienestar humano. Se hacía evidente el desequilibrio sistémico a partir del quiebre de dos fronteras de sustentabilidad: la ambiental y la social.

Se procede a una demarcación entre ambas vertientes, sólo a efectos analíticos, para poder brindar de manera esquemática, una descripción sobre la construcción de la propuesta crítica y alternativa al desarrollo en su versión hegemónica, que confluye en la postulación de un DH sustentable.

### Vertiente ambiental

En relación a este ámbito de crítica al modelo de desarrollo imperante, se relata la conformación de la propuesta de DS (en adelante, DS) que sienta antecedente, a la vez que forma parte, de un enfoque de DH.

Preocupaciones en los países industriales, principalmente, por la contaminación derivada de los procesos de industrialización y urbanización -propios de la *Edad de Oro*-, desencadenaron una incipiente toma de conciencia ambiental. A partir de informes provenientes de distintas disciplinas se ponía en evidencia la relación de tales problemas ambientales con los modelos de desarrollo vigentes. Nacía en este contexto, un movimiento ambientalista<sup>4</sup>, cuyos planteos van a tener un importante rol en los planteamientos humanistas y éticos del DH.

La preocupación también se plasmó en nuevas formas institucionales. A nivel internacional, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en 1972 significó la carta magna del medio ambiente global, y asentó su jerarquía en la agenda mediante la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En paralelo a una explosión de tratados internacionales ambientales, se iban delineando distintas posturas, que conducirían a la fórmula del DS.

El estudio "*The Limits to Growth*" llevado a cabo por el Massachusetts Institute of Technology, a encargo del Club de Roma y publicado en 1972, fue de importancia trascendental -un gran disparador. Quedó plasmada una aparente confrontación entre crecimiento y conservación, suscitando críticas desde la economía académica y líderes del mundo en desarrollo. Éstos por su parte, dieron cuenta de su inconformidad hacia el modelo económico vigente como así también con aquella visión que proponía limitar el crecimiento por problemas que se encontraban en los mismos países industrializados. Manifestaron sus reivindicaciones en el marco del movimiento a favor de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI); y como parte de una corriente crítica, conformaron el discurso del Ecodesarrollo<sup>5</sup>, y el Modelo Mundial Latinoamericano, que fuera elaborado por la Fundación Bariloche constituyéndose en la respuesta latinoamericana al Informe del Club de Roma. La Organización de Naciones Unidas (ONU), por su parte, en un intento de conciliar posiciones se hizo vocera de un ambientalismo moderado.

La propuesta de DS surge en un clima exploratorio respecto la situación ambiental, cuyo devenir no será ni repentino ni lineal. Hubo, según Pierri (2001) un entorno propicio, en el que confluyen tanto hechos concretos como avances teóricos y políticos y "*una vez elaborada la idea de crisis ambiental se crea una visión paradigmática de superación de la misma mediante la noción de sustentabilidad*" (Thirión, 2004:165).

El Informe "*Our Common Future*", conocido también como Informe *Brundtland*, elaborado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, fue la instancia que hizo hegemónica una fórmula de DS. La Cumbre de la Tierra en 1992, fue el eslabón final para instrumentar la consigna resultante mediante compromisos simbólicos, adoptándose desde entonces en distintos ámbitos como principio rector.

Considerando que desde que nace la preocupación ambiental, ésta se definió en función de diferentes perspectivas, el objetivo consensuado de DS, el de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias

---

<sup>4</sup> Si bien pueden encontrarse raíces de tradiciones que han surgido en el siglo XIX, en ese entonces respondía a una situación cualitativamente nueva, donde sus voces se mezclaban con las de otros como los movimientos pacifistas, antinucleares, feministas que surgían por la época. Hoy día el movimiento se presenta en innumerables maneras de organización y actuación.

<sup>5</sup> El Ecodesarrollo, teorizado por Ignacy Sachs, fue una propuesta de integración de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo económico, y la innovación y tecnología para un proceso menos destructor, basado en el potencial ecológico de las regiones y las potencialidades y valores propios del Tercer Mundo.

necesidades (ONU, 1987), padece de una “*patología común a cualquier propuesta de transformación de la sociedad demasiado cargada de significado y simbolismo. (...) detrás de tanta unanimidad yacen actores reales que comulgan visiones bastante particulares de sustentabilidad. (...)*” (Guimarães, 2002: 73).

De lo transcurrido a la actualidad se ha ido abonando el concepto de DS. Ha habido autores que lo han desestimado argumentando que sólo se trató de una adjetivación del desarrollo económico tradicionalmente conocido; y hay círculos en los que ya no se habla de DS como desarrollo alternativo (una versión amigable ambientalmente) si no de alternativas al desarrollo (en el sentido de una verdadera revisión de los basamentos del Modernismo) (Gudynas, 2010).

La intención de este relato no es sólo para dejar planteado el camino que condujo a la conformación del DS, sino también identificar elementos que nos aporten al diseño y a la evaluación de políticas con perspectiva de DH. Analíticamente, es procedente utilizar la categorización que hace Gudynas (2003) de *corrientes* de sustentabilidad, que las compara entre sí a la luz de varias dimensiones. La dimensión ética cruza todo el debate y en particular, la valoración que se hace de la naturaleza (¿tiene ésta valor intrínseco?, ¿o se valora en función del ser humano?). La carga ética aparece siempre, aunque no sea explícita (Jonas, 1995). Es la plataforma desde la cual se para el ser humano y dirige su accionar.

Son tres las perspectivas referidas que identifica el autor y se detallan a continuación:

**-Sustentabilidad Débil** (en adelante, SD). Esta perspectiva corresponde a la tendencia que identifica Gudynas que cree posible el DS en los modelos productivos actuales por medio de ciertas reformas. La base teórica de este ambientalismo, que es el adoptado por la mayoría de los países, es la teoría económica neoclásica. Ésta no ve contradicción entre el desarrollo económico y la conservación del planeta, pero entendió que se necesita de reglas para gestionar la Naturaleza. En la SD, la posición ética sobre la naturaleza es *antropocéntrica*, esto significa que se le adjudica un valor de uso o cambio según las preferencias o utilidades del ser humano. A ello se agrega la consideración de la Naturaleza como otra forma de capital, dando origen a lo que se conoce como *capital natural*.

En las concepciones utilitaristas, el ambiente tiene valor de uso para las personas; y es según la utilidad –subjetiva- de un bien o servicio ambiental la propensión a pagar por él, o la disposición a perder ese bien o servicio o sustituirlo por otro bien (Chang, 2001)<sup>6</sup>. Dado que la Economía tradicional procura mantener el total del capital constante, se asume la sustituibilidad entre las formas de capital, por lo que elementos y procesos de la Naturaleza pueden ser sustituidos por construcciones humanas, es decir, capital natural por capital humano.

El hecho de que no se considere más valoraciones que las económicas, atadas a las preferencias actuales de las personas, significa ser indiferente a las generaciones futuras, como a los sujetos de la conservación, que no pueden expresar su preferencia (Gudynas, 2003; Martínez Alier, 1998). Al decir de Jonas (1995), no asumir las responsabilidades acorde a la magnitud de las acciones humanas, cuestión también mencionada en los escritos más contemporáneos de Sen.

Una consecuencia tangible es que, al excluir otras formas de valoración (como podrían ser la ecológica, religiosa, estética) se prescinde de una discusión pública, y no se crea por tanto un espacio político. “*Diversos intereses han confluído en fortalecer el uso de la valoración económica como un procedimiento destacado para la política ambiental*” (Gudynas, 2003: 88). La gestión ambiental discurre entonces por márgenes técnicos. Las decisiones son técnicas.

En el marco de la ciencia moderna, se han ido creando indicadores con la intención de conocer y medir aspectos de la Naturaleza. Las mediciones son un elemento en el proceso de toma de decisión; de hecho: “*La pretensión de su medida [la Naturaleza] lleva a problemas metodológicos, esconde el*

---

<sup>6</sup> La disciplina de la Economía Ambiental ha creado métodos de valoración del ambiente para poder incluirlo en los cálculos económicos que incluyen una u otra propensión.

*propósito de la manipulación y control, y reduce los espacios de discusión social”* (Gudynas, 2003: 113). Aunado a lo anterior, se atribuye un papel destacado a los expertos, como transmisores de un conocimiento “objetivo” y científico, reduciéndose así la posibilidad de discusión pública al quedar el tema en manos de “especialistas”. A este nivel de sustentabilidad, la responsabilidad es para con las autoridades estatales y/o empresariales.

**-Sustentabilidad Super Fuerte** (en adelante, SSF). Esta tendencia se ubica en el otro extremo, ya que se distancia totalmente de la ideología del progreso dominante. Esta corriente posee una perspectiva *biocéntrica*, considera la Naturaleza *sujeto* de valor; esto es, se le reconoce valor intrínseco a los seres vivos como a los no vivos, ya que los unos como los otros son necesarios para mantener los procesos ecológicos, independientemente de la utilidad para los humanos. Ya no se habla de capital sino de *Patrimonio* natural, lo que incorpora nociones de responsabilidad. Considerando esta postura ética, las propuestas que de aquí puedan emanar corresponden a nuevos estilos de vida, con cambios profundos en los actuales modelos de desarrollo.

Su característica distintiva es el reconocimiento que hace a las distintas perspectivas de los seres humanos de la vida que valoran. Se valoriza el tratamiento político como principal herramienta de solución a los conflictos ambientales y en la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo. Siendo lo plural lo que más sobresale de la SSF, la Naturaleza emerge como categoría plural –por sus valores intrínsecos- junto a las valoraciones de las personas. Las decisiones no derivan únicamente de los aportes de los expertos, y menos aún de un análisis costo-beneficio.

Así entendida, la SSF sólo puede darse con ciudadanos participando activamente en los cambios, cuyo involucramiento propicie otros espacios. Si el escenario es inequívocamente político para un proceso de DS según se entiende desde esta perspectiva, podría inferirse que la SSF es un estadio aún en construcción, cuyo norte es *“una nueva ética en la cual los objetivos económicos del progreso quedan subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana (...)”* (Guimaraes, 2002: 66).

**-Sustentabilidad Fuerte** (en adelante, SF). Esta corriente representa una perspectiva intermedia en el sentido que contiene elementos que comparte con la SD y otros correspondientes a la SSF.

Las contribuciones más relevantes en el marco de esta tendencia estarían dadas por los aportes de la Economía Ecológica, que ubica a la economía como un subsistema dentro de un sistema mayor, que es el ecológico o la “casa” tierra. Partir de aquella da cuenta que se vive en un sistema abierto en energía pero cerrado en materiales, por cuanto se hace necesario considerar las entradas de energía solar y de materiales y que el ciclo económico comienza en la extracción de materiales y finaliza en la generación de desperdicios<sup>7</sup>.

El hecho que sea un sistema cerrado en materiales da la noción de límites. Se ofrece así otra forma de explicar la crisis actual: que el subsistema económico ha rebasado sus límites ecológicos que le permiten reproducirse, lo cual atenta claramente con la vida de las personas, ya sea por restricciones en su acceso al agua, por los cambios en los ciclos hidro- meteorológicos, en el suelo, etc.

Desde esta perspectiva, los ecosistemas cumplen, no solo funciones productivas, también regulatorias, de soporte, de información (Foladori, 2001). Esto bien aplica a nivel de cuenca hídrica. Por otro lado, esta tendencia de sustentabilidad abre la posibilidad de métodos participativos en la resolución de conflictos ambientales integrando diferentes disciplinas.

---

<sup>7</sup> Los mismos se presentan de dos maneras. Como calor disipado, lo que se denomina *entropía*, y conforma la segunda ley de la termodinámica que indica que la energía que se libera no es reutilizable para trabajo futuro; y como residuo material, en el que sólo una parte puede ser reutilizable.

Las tres tendencias evidencian que en el marco de la preocupación por la situación ambiental, hay diferentes nociones de desarrollo y de vinculación con el objetivo de crecimiento económico. La corriente SSF descrita, no se contrapone a las otras tendencias, sino que las incorpora, y las amplía; del mismo modo, que se mostrará a continuación con aportes más abarcadores del DH en relación a la propuesta inicial. Se apreciarán puntos de confluencia, complementación y dialogo, entre las corrientes de sustentabilidad y las propuestas que fueron surgiendo desde la vertiente social -preocupada por el bienestar de las personas.

**Cuadro 2.** Síntesis de las corrientes de sustentabilidad

	SD		SF		SSF	
Perspectiva ética	Antropocéntrica	Sin debate ético	Antropocéntrica	Inicio de un debate ético	Biocéntrica	Debate ético amplio
Concepción de la naturaleza	Capital natural		Capital natural		Patrimonio natural	
Valoraciones	Instrumental; económica (precio)		Instrumental; económica; ecológica		Intrínsecas; múltiples	
Modelo de desarrollo	Actual con correcciones técnicas		Actual con modificaciones en patrones de consumo		Nuevo estilo de desarrollo	
Tratamiento político y estrategias	Gestión técnica - instrumental		Gestión técnico- político		Nuevo paradigma político; discusión pública y plural.	
Escenario y actores	Mercado; consumidores		Sociedad; consumidor-ciudadano		Sociedad; ciudadanos	

Fuente: elaboración en base a Gudynas (2003).

### Vertiente social

La reseña sobre esta vertiente deja expuestos elementos tributarios del enfoque de DH y convergentes con la crítica al paradigma del desarrollo desde la vertiente ambiental. No obstante, fue la teoría neoclásica la fuerza dominante en las relaciones económicas internacionales desde mediados de la década de los '70, influenciando las políticas económicas impuestas por las potencias occidentales y las instituciones financieras internacionales (en adelante, IFIs). Se trató de la reorganización neoliberal del mundo, la contrarrevolución monetarista que triunfó cuando la teoría desarrollista dominante no pudo explicar el fenómeno de la estanflación y la aplicación de sus políticas permitió restaurar las ganancias del capital (Villarreal, 1986).

La experiencia a partir de esos años refuerza la inexistencia de un vínculo automático entre el crecimiento económico y la prosperidad humana. Un primer antecedente para abordar el bienestar se retrotrae al concepto *calidad de vida*, el cual a lo largo de las décadas fue incorporando distintos planos, objetivos y subjetivos, indicadores numéricos y nociones. La “pirámide” de necesidades humanas básicas *elaborada por* Abraham Maslow (1943), se constituyó en una de las primeras formulaciones al respecto, retomada en posteriores conceptualizaciones y operativizaciones, contrapuestas a las mediciones convencionales de pobreza. Así, una revalorización de las necesidades básicas significó un importante avance conceptual que permitió distinguir la satisfacción de las *necesidades* básicas humanas de la de los *deseos*, siempre inducidos por patrones culturales hegemónicos en materia de consumos.

Como explica Max-Neef (1998), la temática de las necesidades humanas ha trascendido los ámbitos de la filosofía y la psicología, para convertirse en centro de atención de las disciplinas políticas, económicas y sociales en general. En este marco alternativo, se propone, a la hora de medir el bienestar y la pobreza, mirar el espacio de las capacidades –término que será abordado más adelante.

No obstante tales avances desde los planos teóricos y prácticos, la adopción del Consenso de Washington, conducente a una despolitización en general, afectó a todas las esferas gubernamentales como a la institucionalidad en sí, dejando sólo los aspectos formales de la democracia. Las problemáticas señaladas quedaron fuera del ámbito estatal, mientras que la sociedad civil fue asumiendo los efectos de tal retiro. Aunque ha sido el mercado el espacio donde han crecido toda clase de propuestas y alternativas; por eso el trabajo del DH va adquirir suma validez en aquel periodo.

En síntesis, el DH recoge y condensa una historia prolongada y diversa de contribuciones que discurrieron a través de dos cauces o vertientes principales: una social y otra ambiental –dos focos de la crítica al economicismo neoclásico y neoliberal en los 40 ó 50 años precedentes. Esa historia canaliza diversos componentes principales de las estrategias –internacionales, estatales, comunitarias y no gubernamentales– orientadas a construir y acceder a otras calidades de vida. La conexión de estos nuevos enfoques, se manifiesta al comienzo de la década del ‘90, cuando comienzan las reuniones, para lo que fue la Cumbre de la Tierra y se publica paralelamente el Primer Informe de DH en el año 1990.

## 2. Formalización de la perspectiva de DH

El lenguaje del DH en realidad comenzó a esparcirse gradualmente en los ámbitos de planificación y políticas de desarrollo desde los ‘60. Hubo quienes comenzaron a preguntarse desarrollo de qué y para qué, sembrando el contexto para la emergencia de la perspectiva de DH en la economía y en la política y estudios del desarrollo. Fue a través del Primer Informe de DH del PNUD en 1990 que se sustancia y populariza a nivel internacional el concepto de DH que se aplica desde entonces de manera sistemática cada año al estudio de temas mundiales. El promotor de los informes iniciales del PNUD fue Mahbub ul Haq<sup>8</sup> quien, junto a Amartya Sen<sup>9</sup> los han coordinado fundando las bases conceptuales de los mismos y como parte del enfoque propuesto han creado el Índice de Desarrollo Humano –un índice compuesto<sup>10</sup> con la finalidad de ser una alternativa explícita al Producto Bruto Interno (PBI).

Haq (1998) resume al DH como desarrollo *for, by and of people*. Es decir, centrado en las personas. Es lo opuesto a un desarrollo inhumano que excluye a personas incluso de satisfacer las necesidades más

---

<sup>8</sup> Economista paquistaní, estudió en la Universidad de Cambridge, donde conoció a Amartya Sen. Ministro de Finanzas y Planeación de Pakistan, reconoció la necesidad de un modelo de desarrollo alternativo dadas diferentes circunstancias con que iniciaba la década de los ‘90. Fue quien coordinó los primeros informes del PNUD. Reconoció la necesidad de un modelo de desarrollo alternativo dadas diferentes circunstancias con que iniciaba la década de los ‘90.

<sup>9</sup> Economista indio, cuyas primeras indagaciones van contra el modo habitual de concebir el comportamiento humano por parte de la ciencia económica —la hipótesis del *Homo economicus*— y a hacer propuestas para enriquecer esa concepción, que se convertirá en el punto de arranque de su concepción filosófica. Más adelante propone evaluar el bienestar individual y colectivo por medio de un criterio de capacidades. Con los aportes se va considerar a la teoría del desarrollo como una disciplina (Bedoya Abella, 2010), siendo uno de sus grandes méritos ha sido el de incorporar la cuestión de la ética en el razonamiento económico.

<sup>10</sup> A partir del Primer Informe, la medición del DH se centraría en tres elementos esenciales de la vida humana: longevidad, conocimientos y niveles decentes de vida. Cada elemento a su vez se mide con un indicador (que tienen su razón de ser, podría decirse en creencias generalizadas como la utilización esperanza de vida como indicador de una vida prolongada es una vida valiosa en sí misma). Las tres medidas de DH adolecen de una falla común: son promedios que ocultan las amplias divergencias en la población global. El mismo Informe reconoció problemas conceptuales y metodológicos más complejos a la hora de cuantificar y medir el DH libertad política, seguridad personal, relaciones interpersonales y entorno físico. A la fecha se han incorporado nuevos indicadores al índice original.

básicas y cuyo índice de desempeño se mide por cuanto es vendido y comprado, sin importar composición, distribución, uso o relación con los requerimientos de las personas. Un fuerte crecimiento económico es fácilmente combinado con falta de alimentación adecuada y agua limpia porque el incremento en los ingresos de ciertos grupos generalmente aumenta los precios y reduce el acceso a los más pobres.

Los análisis contenidos en el Primer Informe refuerzan la tesis central: el DH no se puede expresar exclusivamente en términos de ingreso y por eso se habla de capacidades -siendo el índice del DH creado el punto de partida para estudiar el despliegue de las mismas. De este primer informe se desprende que el DH

“es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (PNUD, 1990: 33). “El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas -como un mejor estado de salud, conocimiento y destrezas- y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas -para el descanso, o actividades culturales, sociales y políticas” (PNUD, 1990: 34).

Un enfoque claramente superador del de bienestar social (seres humanos más como beneficiarios del proceso de desarrollo que como participantes en él) y del de necesidades básicas (se concentra en el grueso de bienes y servicios que necesitan los grupos desposeídos) (PNUD, 1990).

En base a las concepciones descritas y al contexto de aquel entonces, el Informe enfatiza sobre las disparidades. Las más relevantes que señala son: las desigualdades de entre zonas rurales y urbanas, entre hombres y mujeres y entre ricos y pobres. Por tanto, se desprende que para que el crecimiento económico enriquezca el DH, se requiere de un manejo efectivo de *políticas*.

Mediante este y otros sucesivos aportes, el PNUD reinstala el desarrollo como concepto normativo, ampliando el rango de objetivos que rutinariamente se consideraban en la planificación y el debate. Gasper (2009) lo describe en tanto que:

- Un enfoque comprensivo, centrado en las personas para análisis y políticas, el cual provee un lenguaje con el cual discutir el contenido y libertades de la vida humana a la hora de medir el bienestar humano.

“Como un enfoque de análisis de políticas, con propósitos tanto para la medición del logro de objetivos valorados como para el diseño de políticas, Haq y Sen destacan que el paradigma del desarrollo humano considera todos los factores y medios necesarios, sin restricción por motivos disciplinarios”<sup>11</sup> (Gasper, 2009: 5).

Por tal motivo, se presenta el DH como un marco apropiado para la presente investigación ya que precisa de un abordaje interdisciplinar, reconociendo los condicionamientos que implican fuerzas económicas, políticas y sociales nacionales, regionales e internacionales.

- Un movimiento de política en búsqueda de socios y prioridades, que en el intento de convertir una orientación ética humanística en un enfoque de políticas de desarrollo operativo, lleva esta línea de trabajo a diversas direcciones:
  - la realización de los Informes mundiales anuales, regionales y nacionales, junto a los Índices de DH;
  - la introducción de la idea *Seguridad Humana* como parte del escenario de objetivos del DH;

---

<sup>11</sup> Traducción propia.

- la vinculación a la más amplia y ya largamente instituida corriente de los *Derechos Humanos*.

### 3. Enfoque de Capacidades

El término capacidades<sup>12</sup> se ha convertido en referencia del DH, aunque la imbricación entre ambos términos –capacidades y DH– ha llevado a cierta confusión. “*El desarrollo humano es una propuesta de desarrollo que asume el enfoque de las capacidades como punto de partida, pero va más allá y se despliega en una serie de propuestas que se entrecruzan con otras aportaciones teóricas.*” (Dubois Migoya, 2008: 37).

Cejudo Córdoba (2007) ubica este Enfoque como elemento unificador de la filosofía social de Sen, surgiendo como un marco conceptual desde el cual juzgar la calidad de vida pero de un alcance mayor ya que reformula la noción de bienestar usada en las ciencias sociales. Para Sen los recursos disponibles no brindan suficiente información porque el aprovechamiento va a depender de otras circunstancias. Los recursos tienen un valor instrumental pero en la teoría “seniana” toman la forma de habilitaciones, es decir, recursos bajo el poder del sujeto. El Enfoque de Capacidades es un marco inicial de un corpus de teorías, pero así como éste no puede explicarse sólo a través de los escritos de Sen, del mismo modo sería una restricción limitar el estudio del DH a los documentos oficiales del PNUD (Dubois Migoya, 2008).

El Enfoque de Capacidades está conformado a partir de tres conceptos principales: *functionings*, *capabilities* y *agency*. **Funcionamientos** (o realizaciones) son actividades y estados valorados que representan bienestar de una persona como ser: salud, estar a salvo, bien educado, poseer un buen trabajo, tener disponibilidad de moverse, visitar gente. Los bienes primarios, por su parte, son *convertidos* (mediante el uso que se les da) en algo valorado. Sen define los funcionamientos como las cosas que una persona valora hacer o ser. **Capacidades** hace referencia a las libertades que tiene una persona para elegir entre actividades y/o estados valorados. Sen define el concepto de capacidad como las distintas combinaciones de funcionamientos (es decir, modos de ser y quehaceres) que una persona puede lograr. Capacidad es de este modo, un *set* de funcionamientos que refleja la libertad para elegir un tipo de vida u otro entre las distintas opciones de vida asequibles. La noción de capacidad está estrechamente ligada a la de libertad, la cual Sen define como la real oportunidad de lograr aquello razonablemente valorado. Así Sen (2000) distingue libertad como oportunidad de elegir y libertad como proceso, el cual se vincula con el tercer concepto, la **agencia**. La misma se la entiende como la habilidad de procurar los objetivos que una persona tiene razones para valorar. La teoría que interpreta la economía y el proceso de desarrollo basado en la libertad es una teoría que se apoya en gran medida en el concepto de agente, referido a la capacidad de los individuos de configurar su propio destino (Bedoya Abella, 2010). Es la persona que actúa y provoca cambios y sus logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos. En este sentido, la capacidad de una persona de ser agente consiste en el grado de libertad para hacer y conseguir, en un proceso de búsqueda, las metas y los valores que estime relevantes. En resumen, el Enfoque supone un argumento normativo fundamental, por el cual los

---

<sup>12</sup> Sen no habla de *capacity*, sino de *capability*. Ambos términos significan *capacidad* en inglés, pero mientras el primero se refiere a la habilidad para realizar algo, pero de algún modo ya desarrollada o demostrada (como puede ser la capacidad de correr cien metros en diez segundos para un atleta), *capability* supone más bien una habilidad no desarrollada o efectivamente realizada. La primera es una capacidad actual; la segunda, potencial. El objetivo del desarrollo debe ser, por tanto, incrementar el campo de estas potencialidades, de manera de incrementar el espectro de la libertad. Con este concepto, el autor indio procuró distanciarse tanto de las concepciones libertarias y procedimentales, que buscarán tan sólo una libertad formal, cuanto de los regímenes totalitarios, que pondrán el acento en la planificación estatal o en la limitación o simple supresión de las libertades individuales (Groppa, 2004).

arreglos sociales deberían tratar de ampliar las capacidades de las personas, a su vez son éstas las que conforman el espacio respecto del cual se debe predicar la igualdad (Sen, 1993). De tal modo,

“Su interés filosófico radicó en la conceptualización del bienestar como utilidad (...). Para Sen, lo importante es el tipo de vida que se lleve. Lo que se logra con las posesiones es lo que llama “realizaciones” y el conjunto de realizaciones indica el modo en el que se está. Las capacidades reflejan las posibles combinaciones de realizaciones sobre las que se tenía oportunidad de elegir (...) y el conjunto de capacidades de una persona refleja la libertad que ha tenido para elegir un modo de vida. Para evaluar el bienestar, la información que se requiere es el conjunto de realizaciones que ha elegido, es decir, el conjunto de sus capacidades de elección. Y el criterio de justicia ha de ser la igualdad de capacidades” (Bedoya Abella, 2010: 284).

Groppa (2004) agrupa las críticas que han sido elaboradas respecto la teoría de Sen en función de lo siguiente:

- Falta de sistematización de las capacidades
- Ambigüedad entre capacidad y libertad;
- La relación entre capacidades y funcionamientos no tiene un solo sentido.

En relación a la primera, Nussbaum (2002) critica que la perspectiva de libertades es algo vaga y no logra un acabado aporte a una teoría de justicia social. Considera necesario introducir una referencia normativa objetiva más radical que la propuesta por Sen mediante la elaboración de una Lista de diez Capacidades Humanas Fundamentales, de manera que los funcionamientos puedan evaluarse en relación con su contribución a la buena vida humana. De ahí la necesidad de “*tener una concepción del ser humano y de sus funcionamientos que sirva para diseñar las políticas públicas, y que el objetivo central de éstas deba dirigirse a conseguir aumentar las capacidades de los ciudadanos para que así puedan realizar sus funciones principales.*” (Dubois Migoya, 2008:46).

La idea básica de Nussbaum (2002) parte de una concepción de dignidad del ser humano y una vida merecedora de dicha dignidad. A partir de tal idea justifica la Lista de diez Capacidades como requerimiento central de una vida digna, entendida como un objetivo general que puede ser ampliado y profundizado por cada sociedad en cuestión (Nussbaum, 2006). O sea la lista es tentativa y pasible de revisión.

Esta lista también da fundamento a su crítica el concepto de libertad que trabaja Sen en su obra *Desarrollo y Libertad* (2000):

“Algunas libertades son centrales para fines los políticos y otras claramente no lo son. Algunas libertades suponen derechos sociales básicos y otras no. Algunas son parte esencial de una concepción de justicia y otras no. Entre las que no son esenciales, algunas son simplemente menos importantes, pero otras pueden ser verdaderamente malas”<sup>13</sup> (Nussbaum, 2006: 55).

En la obra de Nussbaum *Las Mujeres y el Desarrollo Humano* (2002), la lista quedó elaborada con los siguientes ítems:

- *Vida*: extensión *normal* de la vida y evitar la muerte prematura.
- *Salud corporal*: incluyendo la salud reproductiva y una adecuada alimentación
- *Integridad corporal*: libertad de movimiento y seguridad frente a todo tipo de agresiones. Se incluyen: oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en materia de reproducción.

---

<sup>13</sup> Traducción propia.

- *Sentidos, imaginación y sentimientos*: implica la capacidad de sentir, imaginar, pensar y razonar. Aquí tiene lugar lo relativo a la educación, la producción artística y la acción.
- *Emociones*: capacidad de desarrollo emocional libre de temores o sucesos traumáticos de abuso o descuido.
- *Razón práctica*: la capacidad de plasmar una concepción de bien y de comprometerse críticamente en la planificación de la propia vida (libertad de conciencia).
- *Afiliación*:
  - Vivir con y hacia otros, ser capaz de empatía y de comprometerse en distintas maneras de interacción social. Supone garantizar la libertad de reunión y de expresar las ideas políticas
  - Bases sociales del autorrespeto. Ser tratado dignamente y con igual valor que los demás.
- *Otras especies*: dimensión ecológica de la vida humana.
- *Juego*: capacidad de disfrutar de actividades recreativas.
- *Control sobre el propio entorno*:
  - *Político*: capacidad de participación política.
  - *Material*: oportunidad real de ejercer la propiedad (de la tierra y de bienes muebles) en condiciones de igualdad de derechos; derecho al empleo sobre bases iguales a las de otros; no ser objeto de registro o incautación injustificada.

Las mayores libertades que protegen el pluralismo son centrales en la lista. Dos de las capacidades cumplen una función arquitectónica, es decir, organizadora y abarcadora de las demás: la razón práctica y la afiliación.

En relación a la segunda crítica, sobre la vinculación libertad-capacidad<sup>14</sup>, podría indicarse que es parte de una discusión más amplia que se refiere al individualismo del Enfoque de Capacidades. Las reacciones a la mencionada obra *Desarrollo y Libertad* alarmaron sobre una profundización del contenido individualista del Enfoque, puesto que en dicha obra la libertad adquiere mayor protagonismo. Nelson (2004, citado por Dubois Migoya, 2008) reacciona porque el sesgo puesto en la libertad puede olvidar una cuestión central de la condición humana que es la afiliación; de hecho, ambos son complementarios. La afiliación supone la conciencia que tiene uno/a de sí mismo/a como un ser relacionado con otras personas y de manera más amplia con el mundo; formar parte de algo más grande e interdependiente, es lo que da sentido a su existencia en el mundo (Nelson, 2004, citado por Dubois Migoya, 2008), reconocerse y ser reconocido como sujeto. Así definida, la afiliación permitiría emprender compromisos de alcance colectivo.

Las críticas hacia Sen apuntan hacia su falta de consideración de la dimensión social en el aspecto evaluativo. El trabajo de Dubois Migoya (2008) ofrece un panorama del debate actual sobre la dimensión social o colectiva del bienestar en el DH; se trata de aportaciones teóricas bajo las que se incluye la dimensión social como parte misma del bienestar a valorar.

La categoría *Bienes Públicos* introduce la dimensión colectiva en la consideración del bienestar. Hay consenso en reconocer que la calificación de Bien Público no responde a características inherentes del propio bien. Más específicamente, “*no hay Bien Público per se, sino que se definen socialmente y se construyen de acuerdo con lo que cada sociedad percibe como necesidad pública valiosa para el bienestar de su ciudadanía*” (Dubois Migoya, 2008: 51). El agua, en tal sentido, es una necesidad pública valiosa merecedora de un tratamiento como bien público a garantizar.

---

<sup>14</sup> La libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades, éstas dadas por características personales y arreglos sociales; la libertad va más allá de las capacidades individuales pero es parte importante.

Los *Bienes Comunes*, por su parte, son aquellos que se encuentran en la acción misma que lo genera. No pueden elegirse ni construirse sólo por las personas individuales de manera separada. En cuanto que el bienestar humano se constituye por los beneficios que le dan los bienes comunes, la política pública puede minarlos más que contribuir al bienestar humano si fracasa en el reconocimiento de los bienes comunes. También, se puede hablar de bien común cuando dura a lo largo del tiempo y, en particular, es un bien para un grupo de gente cuyas vidas se interactúan de muchas maneras (Deneulin y Townsend, 2006, citado por Dubois Migoya, 2008).

Otra manera de introducir la dimensión social es considerando las capacidades grupales, por caso, mediante la afiliación, como fuera descrita más arriba.

Deneulin (2006), en el tratamiento de la dimensión colectiva del Enfoque de Capacidades, introduce dos categorías: *Estructuras de Vida Común* y *Agencia socio-histórica*. Ambas, relacionadas a la pertenencia de individuos a una comunidad histórica particular; la primera es objeto de preocupación y de no ser considerada en la evaluación del bienestar se perdería información valiosa; la segunda, porque considera que el bienestar no es una aventura personal sino que la agencia se ejerce en una realidad histórica dada.

Estos aportes al Enfoque de Capacidades, sucintamente relevados, dan cuenta que la propuesta analítica del DH “*necesita, pues, contactar con otros marcos y sistemas intelectuales, y cada uno de estos sistemas debe verse a sí mismo sin perder su especificidad y, al mismo tiempo, como parte de un todo más amplio*” (Dubois Migoya, 2008:42). Con semejante intención se prosigue a las siguientes contribuciones que complejizan el abordaje del DH.

#### 4. Florecimiento humano

Avanzando en la consolidación del DH, Deneulin (2009), a partir de la identificación de aspectos problemáticos de la política pública moderna, propone una alternativa al modelo dominante, basada en la idea del florecimiento humano. Su concepción, fundada en el Enfoque descripto, y su visión de *floreCIMIENTO* en términos de libertad y agencia, es lo que estructura la política pública alrededor de los siguientes principios:

- Equidad: toda persona debería contar con la oportunidad de experimentar libertades reales;
- Participación: las personas son los sujetos de su propio desarrollo y no el objeto de políticas;
- Sustentabilidad: el bienestar de las personas no puede lograrse en desconocimiento y detrimento de futuras generaciones.

Considerando tales principios, el florecimiento humano incluye, entre otras cuestiones, participar en la vida de la comunidad en la que se está inserto, estar sano, establecer vínculos comprometidos con otros, disfrutar de la naturaleza, procurar la ampliación del conocimiento, tener la dirección de la vida propia y autonomía en la toma de decisiones. Seres humanos fundamentalmente libres implica que son actores de su destino antes que objetos de mecanismos impersonales (Deneulin, 2009).

La propuesta de Deneulin acerca el DH a visiones de sustentabilidad más fuertes, ya que utiliza conceptos como naturaleza intrínsecamente buena rechazando su consideración como mero capital natural. Son imprescindibles para la realización de la integralidad de las personas condiciones que permitan obtener los funcionamientos y para lo cual se precisa de un relacionamiento más armónico entre los seres y entre éstos y la Naturaleza.

## 5. Ciudadanía en la era de la globalización

Calderón (2007), indaga sobre la articulación entre ciudadanía y DH, coincidiendo con las líneas anunciadas, en que este último procura el incremento de las capacidades de los actores, y definiendo a éstos como seres abiertos a la acción creativa y dotados de voluntad y capacidad para transformar su relación con los otros, con su entorno y consigo mismos. Esta noción la asocia a la de *ciudadanía* que supone seres incluidos en una red de relaciones sociales. En la actualidad de la era informacional o sociedad red (Castells, 2000), *inclusión* y *exclusión* se vuelven asuntos cruciales. Calderón retoma la conceptualización de Castells de cómo opera la globalización, que al incluir solo sectores económicamente valiosos, las desigualdades crecen. De hecho, Fajnzylber (1987, citado por Calderón, 2007) explica el patrón de desarrollo de América Latina por la distancia entre un alto componente de imitación y un componente marginal de innovación económica social, política y cultural. De manera similar lo entendió Max Neef (1998), indicando una falta de coherencia entre necesidades y satisfactores.

Desde una perspectiva de DH resulta clave entender, en tal contexto, la dinámica inclusión/exclusión. Derivado de estas cuestiones es pertinente volver a Sen, para quien la exclusión social se vincula a pobreza entendida como pobreza de capacidades, es decir, carencia de libertad de realizar cosas valoradas. Por ejemplo, ser excluido de relaciones sociales lleva, a su vez, a otras privaciones. Puesto el énfasis en los rasgos relacionales cuando Sen (2000) conceptualiza la exclusión social, *incluir* promovería capacidades humanas (Calderón, 2007).

La propuesta analítica de Calderón sobre ciudadanía específicamente, trabaja conceptos entre los que figura el de participación. Hablar de democracia en los contextos latinoamericanos, implica una renovación de la política (Gudynas, 2003, 2002). En este sentido, el espacio público, definido como lugar de encuentro donde se debate y se crea un lazo político, supone actores (Calderón, 2007) y la inclusión de distintos saberes y valoraciones (Gudynas, 2003).

Esta capacidad política se tendría que vincular al ejercicio político como parte inherente de la dignidad humana; a la libertad como no dominación de unos sobre otros; a un mutuo reconocimiento de identidades; a un desarrollo producto de la acción de ciudadanos activos que se forjan en el espacio democrático.

## 6. Desarrollo a Escala Humana

Un aporte a la perspectiva de DH, lo constituye la propuesta de *Desarrollo a Escala Humana*, originalmente elaborada por Max Neef desde la década del '80, procediendo a explicitarla a través de una *matriz de necesidades humanas* fundamentales y satisfactores en la cual se intenta dar cuenta de las distintas dimensiones de la vida humana. Este sería el inicio del planteo de otro modelo de desarrollo.

El primer postulado, como se ha venido asumiendo hasta aquí, es que el desarrollo se refiere a las personas. Un proceso tal incrementaría la calidad de vida de las personas, y dicha calidad estaría determinada por la posibilidad de satisfacer las necesidades. A partir de lo cual devienen sus otros dos postulados: “*Primero: las necesidades humanas fundamentales son pocas, delimitadas y clasificables. Segundo: las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos*” (Max-Neef et al., 2008: 282).

De los postulados se infiere que el Desarrollo a Escala Humana no comulga con la diseminada idea de necesidades humanas crecientes e ilimitadas, idea que se adjudica a una confusión entre necesidades y satisfactores y, por razones epistemológicas y metodológicas, se la clarifica.

Desde este enfoque las necesidades se encuadran según dos categorías: *existenciales* y *axiológicas*. En relación a la primera, se reconocen necesidades de *Ser* (desempeño o realización de la persona),

*Tener* (recursos que posee), *Hacer* (acciones que realiza) y *Estar* (situación o entorno en que vive); respecto la segunda, hay necesidades de *Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad, Libertad*.

Por su parte, los satisfactores serán todos aquellos que intenten “satisfacer” las necesidades (axiológicas) según los modos (existenciales) en que se manifieste. No existe correspondencia biunívoca entre necesidades y satisfactores (Max-Neef, 1998); un satisfactor puede cubrir más de una necesidad o satisfacer necesidades distintas según la cultura.

Los satisfactores abarcan un abanico de posibilidades. Pueden destruir la satisfacción y/o inhibirla, cuando son impuestos; pueden comportarse como pseudo-satisfactores dando una falsa sensación de seguridad -generalmente cuando son inducidos por propaganda; existen otros que pueden satisfacer una necesidad al tiempo que dificulta otras, o es neutra en relación a otras necesidades. La característica común de estos satisfactores con tales efectos, es que son *exógenos*, sea por ser impuestos, inducidos, ritualizados o institucionalizados.

Los que tendrían la cualidad de ser endógenos son los llamados satisfactores *sinérgicos*, que al satisfacer una necesidad<sup>15</sup>, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras y logran ser “*antihégemónicos porque revierten las racionalidades económicas dominantes*” (Max-Neef *et al.*, 2008: 292). Un ejemplo de satisfactor sinérgico, a modo de clarificar el concepto, es la producción autogestionada, por cuanto satisface en primer término la necesidad de subsistencia, mas estimula otras como el entendimiento, participación, creación, identidad, libertad.

Producto de esta misma revisión conceptual, se refuta la consideración tradicional de pobreza, y se prefiere el término de *pobrezas* toda vez que una necesidad humana fundamental no es adecuadamente satisfecha. En coherencia con la capacidad de agencia, las necesidades se viven y realizarían de manera continua y renovada.

De lo hasta aquí dicho, se puede afirmar que esta visión apunta a concentrar las metas del desarrollo en el proceso mismo, y es por ello que se precisa de la generación de satisfactores sinérgicos.

---

<sup>15</sup> Tomando la crítica de Groppa (2004), caería en el individualismo que se le critica a Sen pero, la idea de los satisfactores sinérgicos como contrahegómicos, lo correría del individualismo propio del liberalismo, donde los seres vivan el proceso del desarrollo y no los resultados.

**Cuadro 3. Matriz de necesidades básicas**

Necesidades existenciales / Necesidades axiológicas	SER	TENER	HACER	ESTAR
Subsistencia	Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad	Alimentación, abrigo, trabajo	Alimentar, procrear, descansar, trabajar	Entorno vital, entorno social
Protección	Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad	Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo	Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender	Contorno vital, contorno social, morada
Afecto	Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor	Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines	Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar	Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro
Entendimiento	Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad	Literatura, maestros, método, políticas educacionales, políticas comunicacionales	Investigar, estudiar, experimentar, aduar, analizar, meditar, interpretar	Ámbitos de Interacción formativa: escuelas, universidades, academias, agrupaciones, comunidades, familia
Participación	Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor	Derechos, responsabilidades, obligaciones, atribuciones, trabajo	Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acordar, opinar	Ámbitos de interacción participativa: cooperativas, asociaciones, iglesias, comunidades, vecindarios, familia
Ocio	Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad	Juegos, espectáculos, fiestas, calma	Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar	Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes
Creación	Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad	Habilidades, destrezas, método, trabajo	Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar	Ámbitos de producción y retroalimentación, talleres, ateneos, agrupaciones, audiencia, espacios de expresión,
Identidad	Pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima, asertividad	Símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo	Comprometarse, integrarse, confundirse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer	Socio-ritmos, entornas de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas
Libertad	Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia	Igualdad de derechos	Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar	Plasticidad espacio-temporal

Fuente: Max-Neef (1998: 58,59)

Como se apuntó, el análisis crítico a los actuales modelos de desarrollo señala un desfase entre necesidades y satisfactores<sup>16</sup>. Hoy, la velocidad de producción y diversificación no estaría satisfaciendo necesidad alguna. En este sentido, constata la afirmación inicial de este trabajo de una falta de vínculo

<sup>16</sup> Las necesidades tiene una trayectoria única, al vaivén de la evolución humana; los satisfactores, una doble trayectoria: la de la evolución histórica y a su vez diversificada en culturas; por último, los bienes económicos tendría una triple trayectoria, los cuales además de modificarían por ritmos y cambios coyunturales.

automático entre crecimiento económico y prosperidad humana, muy palpable en la región latinoamericana, y donde tampoco cobra sentido emular al mundo desarrollado, ya que “no existe evidencia que en aquellos países las personas vivan sus necesidades de manera integrada, y en los países ricos la abundancia de recursos y bienes económicos no ha llegado a ser condición suficiente para resolver el problema de la alienación” (Max-Neef *et al.*, 2008: 294).

Esta propuesta, constitutiva de la vertiente social identificada al inicio, coincide en apuntalar el protagonismo real de las personas; en remarcar una necesaria profundización democrática, más directa y participativa, y en sugerir una taxonomía de necesidades humanas que sirva como instrumento de política y de acción.

## 7. Otras vinculaciones conceptuales del DH

En este punto, dado el fin de esta investigación, es procedente apuntar la existente vinculación conceptual entre el DH, con el de necesidades básicas (en tanto que teoría normativa), siendo la perspectiva de Desarrollo a Escala Humana la más acabada proposición; con el DS, como ha sido descripto, la Seguridad Humana y los Derechos Humanos.

En los Informes de DH de los años 1993 y 1994, Mahbub ul Haq humaniza el tratamiento de la seguridad, diferenciándola de la seguridad de los Estados, apuntando no sólo a una seguridad física sino también a la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, de manera estable. En otros términos, estabilidad de capacidades y libertad de padecer miedos. Como discurso, la Seguridad Humana se trata del establecimiento de prioridades en el marco de preocupaciones sobre necesidades humanas, derechos humanos y DH (Gasper, 2007)<sup>17</sup>.

En relación a los Derechos Humanos, es de todos, el discurso que más ampliamente se ha incorporado en marcos legales y de planificación. Por ello, puede resultar útil al DH ese camino ya institucionalizado, al tiempo, que el DH le puede aportar a aquel una ampliación de su base teórica y establecimiento de prioridades (Gasper, 2007).

En el Informe de DH de 2000, *Desarrollo Humano y Derechos Humanos*, se plantea una vinculación a partir de una visión y un propósito común. A su vez:

“El desarrollo humano trae consigo una perspectiva dinámica de largo plazo respecto del cumplimiento de los derechos. Dirige la atención al contexto socioeconómico en que se pueden hacer realidad los derechos, o amenazarlos. Los conceptos e instrumentos del desarrollo humano brindan una evaluación sistemática de las limitaciones económicas e institucionales para hacer realidad los derechos” (PNUD, 2000: 2).

Se destaca que los Derechos Humanos no son, como se ha sostenido a veces, una recompensa del desarrollo; más bien, son fundamentales para lograrlo. Inevitablemente, capacidades y agencia se hallan íntimamente vinculadas a los Derechos Humanos, políticos y civiles y económicos y sociales, con los cuales se empodera la gente.

Tanto Sen como Nussbaum consideran cercano el Enfoque de Capacidades con el de Derechos Humanos, aportando el primero más precisiones<sup>18</sup>, por ejemplo, respondiendo a la pregunta: ¿Derechos

---

<sup>17</sup> En este trabajo se indaga la relación actual y potencial entre los discursos de: DH, Seguridad Humana, Necesidades Humanas, y Derechos Humanos que confluyen en el uso del epíteto “humano” y todas otorgan una interpretación humana distintiva a una corriente preexistente del pensamiento y la práctica. En su análisis, pese a fuertes puntos en común Gasper advierte una fría relación. El autor os agrupa en una corriente de los Derechos Humanos y a los otros tres discursos en un *set de desarrollo*. Destaca al de Seguridad Humana, por ser el más reciente de todos, y un potencial integrador de las otras tres restantes.

<sup>18</sup> Adicionalmente, posee la ventaja de no estar fuertemente vinculado a una tradición histórica cultural como se señala respecto el lenguaje de los Derechos Humanos.

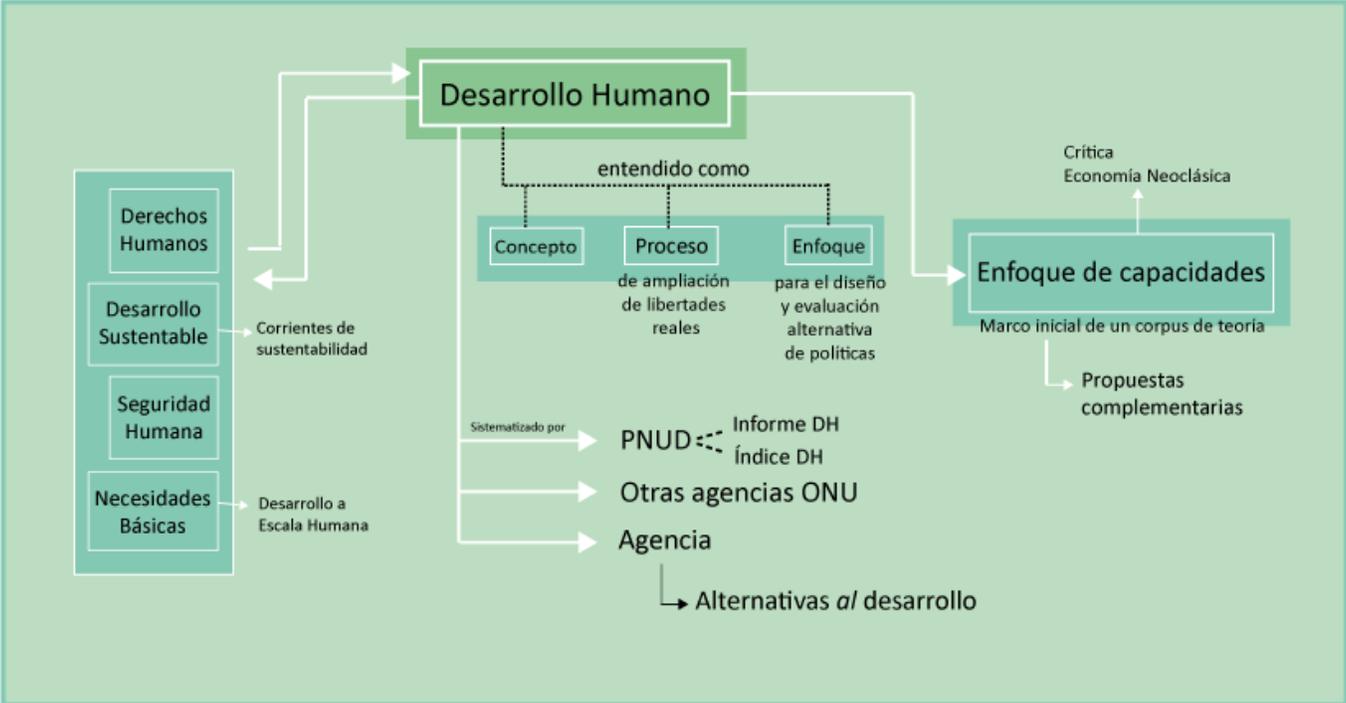
para qué? (entendiendo qué tipo de cosas y de qué forma las personas efectivamente pueden *ser* y *hacer*). Para Nussbaum (2003), la mejor manera de pensar en términos de derechos fundamentales, es a través de las capacidades, para ponerlos en funcionamiento, involucrando apoyo material e institucional, superando la tradición liberal de libertad negativa.

Hasta aquí, las líneas que conducen a una propuesta que puede servir tanto para conocer los estados de bienestar como para la proposición de políticas, que a partir de la crítica anunciada al principio, con una importante carga ética, pone al ser humano en el centro del proceso de desarrollo, en armonía con sus pares y otras especies, empoderado, participando, siendo agente.

En la última mitad de siglo, aunque si bien ha habido considerables avances en cuanto regímenes democráticos, ampliación de necesidades básicas satisfechas, en materia de comunicaciones y tecnología, repercutiendo en la salud, por ejemplo; así mismo, las brechas sociales se han agigantado, entre y dentro de las naciones, y la degradación del planeta ha llegado a niveles insostenibles (Castells, 2016). Todo caracterizado por la velocidad en los ritmos de los acontecimientos.

La descripción de la conformación de un enfoque alternativo, surgido éste a partir de dar cuenta de las consecuencias negativas del modelo capitalista, en las versiones Estado de Bienestar y Estado Neoliberal, y luego, en la búsqueda de un espacio evaluativo superador respecto bienestar de las personas, procura dar con una profunda definición de DH hacia el cual sean dirigidas las miras de la sociedad. La construcción aquí relatada entrecruza aportaciones teóricas, algunas intentando superar actuales modelos de desarrollo. Bajo distintos términos y en distintos contextos, éstas confluyen en un modelo alternativo para la generación de políticas públicas como para evaluar el bienestar de las personas, que a su vez, permite el desarrollo de nuevas políticas. En relación a la temática que convoca a este trabajo, dichas aportaciones teóricas brindan elementos para arribar a la hipótesis planteada.

**Diagrama 1.** Sinopsis del enfoque de DH, aportes y vinculaciones



Fuente: elaboración propia.

## CAPÍTULO 2: EL AGUA Y EL DESARROLLO HUMANO

### **2.1 Conceptualizaciones y multi-dimensionalidad del agua**

Se parte de la idea de una multi-dimensionalidad de la significación del elemento agua, y en el marco específico de su aprovechamiento humano, de una multiplicidad de usos. Las políticas que hacen a la gestión, en su mayoría, lo hacen en tanto que recurso productivo.

#### *2.1.1 Agua, economía y sociedad*

El agua es vital para la existencia y continuación de los ecosistemas, incluyendo la vida humana. Es esencial para la vida en el hogar y para los medios de sustento, así mismo para la dignidad. Incide, directa e indirectamente, tanto por presencia como por ausencia. Las grandes transformaciones en la historia de la humanidad, han sido posibles por el acceso al agua y la capacidad de su uso adecuado: revolución agrícola, revolución industrial y, hoy día, una producción globalizada. Ha sido a la vera de ríos y de cursos de agua, ya sea en torno a un pozo o a un oasis, que han prosperado pueblos y civilizaciones enteras (Fernández Pardo, 2004). Los distintos aprovechamientos del agua se convirtieron en factores de desarrollo –en sus acepciones tradicionales- y de organización del territorio.

Así mismo, esta historia, envuelve una realidad compleja en la relación entre el agua y las distintas sociedades, las cuales han tenido y tienen una cultura del agua (Vargas, 2006), que se manifiesta en la forma en que se vinculan los seres humanos entre sí y con la Naturaleza. Hay distintas significaciones de lo que es el agua, superando ampliamente la de recurso hídrico.

El planeta se compone en un 70% por agua, pero el 97,5% del total existente es agua salada, el 2,5% restante es agua dulce. De tal porcentaje de agua dulce, casi el 79% se encuentra en forma de hielo permanente en los hielos polares y glaciares, no estando disponible para su uso. Luego, el agua dulce en estado líquido disponible, se encuentra en acuíferos de difícil acceso por el nivel de profundidad y un porcentaje mucho menor, es agua dulce superficial de fácil acceso. Ese ínfimo porcentaje en términos absolutos, a su vez, está distribuido de manera muy desigual (PNUD, 2006), en tiempo y espacio. Hay regiones hídricamente “ricas” y regiones de escasez hídrica en los cinco continentes (Arienza *et al.* 2011: 25).

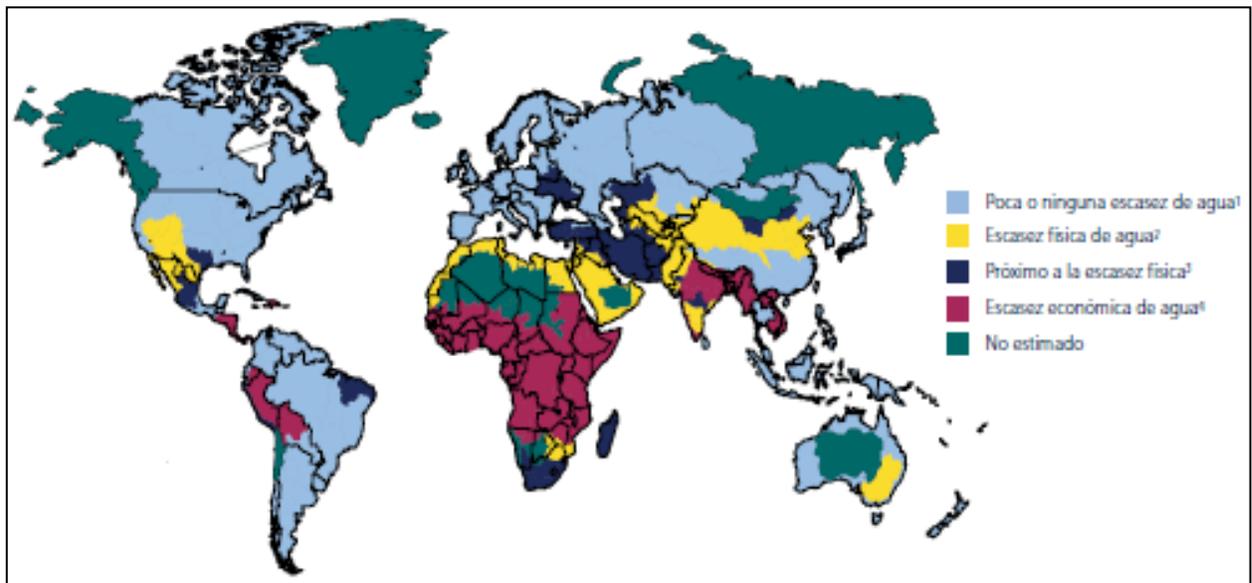
Más precisamente, pueden darse situaciones de escasez *física* (como sucede en distintos países del continente africano) y lo que se denomina con el concepto de escasez *económica*, en la cual se dan situaciones de aceptable disponibilidad de agua aunque ésta se vuelve inaccesible a los humanos debido a su lejanía o por falta de capacidad para almacenar los flujos estacionales, preferencias políticas, distribución desigual de la riqueza y de recursos tecnológicos. También, vinculándose con el fenómeno anterior, se da escasez *por contaminación* incidiendo en la calidad del agua disponible. Contaminar “*significa quitarle agua a poblaciones y sectores sociales importantes, reducir los causes que reciben determinados ecosistemas y afectar a comunidades enteras*” (Isch, 2010: 115).

Existe a su vez el agua *fósil*, parte del agua subterránea que es accesible pero no renovable (Gallopín y Reboratti, 2011). Por su parte, lo que se conoce por *estrés* hídrico está dado por los consumos de agua

en detrimento del suministro de fuentes renovables de agua. Una falta de estrés hídrico no implica, sin embargo, facilidad en el acceso al agua.

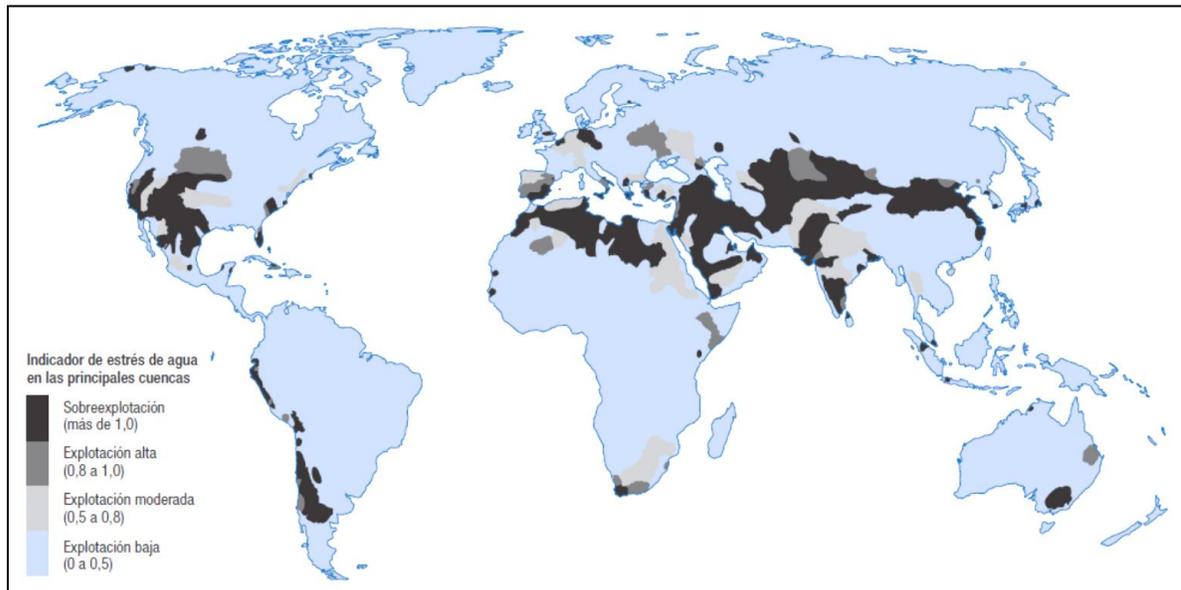
A partir de una organización del mundo en unidades político administrativas cuya soberanía abarca un territorio determinado, no se ha considerado en demasía la noción de homogeneidad ambiental o de distribución equitativa de los recursos y servicios naturales, resultando en una forma particular y específica en lo que respecta al potencial acceso a los recursos. *“El caso del agua es tal vez el más emblemático: cada país es, desde su propio origen, portador de mejores o peores condiciones de acceso al recurso agua (...)”* (Gallopín y Reboratti, 2011). Pero así también, a lo largo de la historia, las comunidades han sabido crear las condiciones de subsistencia, cuando no debían producir excedente o vivían en base a parámetros culturales locales.

**Mapa 1.** Escasez física y/o económica de agua a nivel mundial.



Fuente: Programa Mundial de Evaluación de Recursos Hídricos (2016).

**Mapa 2.** Estrés hídrico global en las principales cuencas.



Fuente: PNUD (2006).

Por otro lado, se debe tener en cuenta el ciclo del agua, mecanismo mediante el cual se da la renovabilidad de los recursos hídricos y cuyos procesos diversos imprimen una dirección e intensidad a los cambios difíciles de determinar.

El agua también circula globalmente mediante otro mecanismo que se efectúa vía el comercio internacional, por el cual adquiere la denominación de “agua virtual”. Se trata del agua contenida en las materias primas, como los alimentos, y en los productos elaborados a partir del agua contenida en los procesos para lograr esos productos.

El agua proviene de distintas fuentes y se destina a diferentes usos. Tradicionalmente, se han distinguido tres usos, el agrícola, el industrial y el doméstico. A nivel mundial se distribuye en tales actividades de la siguiente manera: el sector agrícola con irrigación es el mayor demandante de agua del mundo, siendo responsable del 65% de su consumo, y de más del 90% de su uso consuntivo<sup>19</sup>, que en cada país varía en función de la dieta de su población y de si su modelo económico se especializa en producción agro-ganadera<sup>20</sup>. Luego, se ubica el sector industrial con un 25%, principalmente destinada a la producción de energía hidroeléctrica, refrigeración, y minería (fundamentalmente, megaminería). Por último, el sector doméstico y de otros usos urbanos, representa un 10% del consumo de agua. Se podría establecer una distinción entre países industrializados y países del Sur global a partir de la observancia del porcentaje en los usos según actividad.

Respecto el consumo *per cápita*, se observan abruptas diferencias. Un país en desarrollo sin acceso a agua corriente está próximo a los 20 litros diarios. En el otro extremo, en un país desarrollado con agua corriente, se supera los 200 litros por día (PNUD, 2006).

<sup>19</sup> Se refiere a la parte del agua que ha sido retirada de su fuente para usarse en un sector determinado que no estará disponible para reutilizarse debido a que ha sido evaporada, transpirada, incorporada en productos, drenada directamente al mar o a zonas de evaporación.

<sup>20</sup> Bajo la presión conjunta del crecimiento de la población y de los cambios en la dieta, el consumo de alimentos está aumentando en casi todas las regiones del mundo (FAO, 2013).

Las actividades humanas, junto a procesos de diversa índole, pueden ejercer presiones sobre los recursos hídricos. La disponibilidad puede verse alterada por actividades cuya contaminación<sup>21</sup> resultante incida negativamente en la calidad del agua. A esta altura, resulta necesario tomar en consideración que no se usan sólo recursos, sino ecosistemas, y lo que se asume como progreso técnico, sin una evaluación crítica de por medio puede significar una aceleración en el ritmo de extracción (Fernández Equiza, 2013).

Gallopín y Reboratti (2011) hablan de *fuerzas impulsoras* que colectivamente determinarán la evolución futura del bien, las cuales se listan a continuación:

- Demográficos
- Económicas
- Tecnológicas
- De recursos hídricos
- Infraestructura hídrica
- Cambio ambiental global<sup>22</sup>
- Ambiental (incluye la agricultura)
- Sociales, culturales y éticas
- Gobernanza/institucional
- Políticas

En el marco de las primeras alarmas ambientales, principalmente en los países desarrollados, y los distintos informes que circulaban en la década de 1970, ganó visibilidad la discusión sobre la escasez de agua en la agenda política mundial. Surgió en tal contexto, en materia de gestión de recursos hídricos, un nuevo paradigma denominado Gestión Integral de Recursos Hídricos (en adelante, GIRH) concibiendo al agua como recurso vital para la vida humana; de disponibilidad limitada; y como un bien con valor económico.

En las sucesivas décadas, hubo importantes eventos de construcción de redes que posibilitaron su consolidación como paradigma dominante<sup>23</sup> (Mansilla, 2011) habiendo sido la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sustentable en 1992 un antecedente clave en este devenir ya que plasmó sus concepciones como principios que debían guiar a la política hídrica. En áreas como las de saneamiento, desarrollo urbano y recursos hídricos, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzaron a condicionar la aprobación de sus préstamos a la aceptación de los Principios de Dublín (afines a las reformas estructurales pro-mercado de la época). Según Gutiérrez (2011), debe reconocerse que la afinidad paradigmática entre los Principios y las recomendaciones de las IFIs, facilitaron la aceptación de los primeros en los distintos países.

La política internacional en relación al agua se plasma en diferentes declaraciones de la ONU y sus distintas agencias y en las medidas allí adoptadas para acercarse a las metas planteadas. Sobresale, a su

---

<sup>21</sup> Los contaminantes que más preocupan son los microbianos y las cargas excesivas de nutrientes (esto segundo dando lugar a lo que se denomina eutroficación). Se pueden distinguir contaminantes de fuentes fijas: patógenos microbianos, los nutrientes, las sustancias que consumen oxígeno, los metales pesados y los contaminantes orgánicos persistentes; y de fuente difusa. Los contaminantes orgánicos persistentes son sustancias químicas sintéticas y orgánicas que afectan al hombre y al medio ambiente de muchas maneras.

<sup>22</sup> Los fenómenos proyectados asociados, producirán cambios en la evaporación y las precipitaciones, junto con un ciclo hidrológico más impredecible. Las temperaturas más altas del aire aumentarán la evaporación de los océanos del mundo, intensificando el ciclo del agua e implicará también una evaporación más rápida del agua de la superficie de la tierra, de manera que menos precipitaciones llegarán a los ríos. Sumado a la ocurrencia de eventos climáticos más extremos. Si bien en algunos estudios del recurso hídrico se incorporan estas variables, se toma el escenario de cambio climático como algo dado, sin vincularlo a sus causas.

<sup>23</sup> En el Anexo A se listan los hitos en relación a la consolidación del paradigma GIRH.

vez, el paradigma GIRH, consolidado en los distintos ámbitos internacionales, y la más reciente declaración del agua como derecho humano.

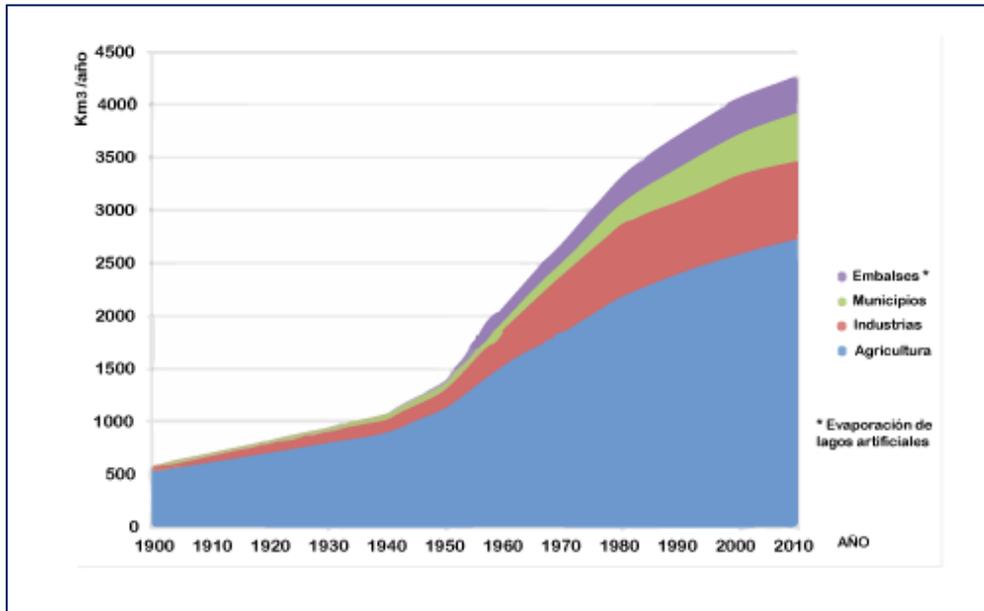
### *2.1.2 Crisis hídrica*

A continuación se detalla brevemente distintas miradas sobre el estado crítico actual del bien común global. El trabajo de Gallopín y Reboratti (2011) sostiene que a los viejos desafíos del suministro de agua, el saneamiento y la sostenibilidad del medio ambiente, se suman los de la adaptación al cambio climático, el incremento de los precios de la energía y alimentos, y el envejecimiento de la infraestructura están aumentando la complejidad y la carga financiera de la gestión del agua. El crecimiento de la población y el rápido desarrollo económico han llevado la aceleración de las tasas de extracción de agua dulce.

A lo largo del siglo pasado y más fuertemente desde la segunda mitad del siglo XX, según Fernández Durán (2011) el bien ha tendido a hacerse cada vez más escaso, mercantilizado y contaminado; ha habido una multiplicación en el uso del agua debido a las demandas de lo que el autor denomina el sistema urbano-agro-industrial global. De hecho, la demanda de agua ha duplicado el porcentaje de crecimiento de la población de las últimas décadas. Como se ha señalado, la agricultura industrializada se lleva gran parte del consumo de agua dulce, y a su vez incide cada vez más en su deterioro (Fernández Duran, 2011). Además de la contaminación por efluentes, cuyos efectos entre otros son la eutroficación y salinización, las actividades primarias en escala y la exportación de la materia prima derivada, tiene altos impactos en el territorio local y en la disponibilidad de agua, ya que implica la exportación de millones de litros de agua.

Entonces, al tiempo que la demanda no deja de incrementarse, la situación global se caracteriza por un descenso en la disponibilidad (o dificultad de aumentar) de los recursos de agua dulce, y la dificultad en el suministro por diferentes causas (Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas [CIMOP], 2009), principalmente por contaminación y sobreexplotación. Hay cuencas fluviales en las que el uso del agua supera las tasas de recarga; también se agotan las fuentes subterráneas. Se arrojan a las aguas toneladas de desechos, incluyendo residuos industriales y químicos, vertidos humanos y desechos agrícolas. Los síntomas de la sobreexplotación, se manifiestan en la extinción de especies, disminución drástica de poblaciones de peces, descenso de los niveles de la capa freática, alteración de los caudales de los ríos, reducción de la superficie de lagos, regresión de humedales, deterioro de la calidad de las aguas (CIMOP, 2009), es decir, la degradación de los ecosistemas dependientes del agua. Los ecosistemas de agua dulce sirven de hábitat para una amplia variedad de especies y proporcionan diversos beneficios a la sociedad (CIMOP, 2009: 2) que hacen al bienestar humano, y cuya variedad de productos derivados, pueden ser utilizados por el ser humano.

**Gráfico 1.** Evolución de la extracción mundial de agua.



Fuente: FAO (2016).

De lo anterior se desprende que el agua incide en aspectos ambientales; ahora bien, el “problema ambiental” no surge de la utilización de recursos o generación de residuos (porque especies no humanas también están sujetas a posibilidad de depredar o degradar el ambiente), si no que acontece cuando los recursos son “*utilizados a ritmo mayor a las capacidades de la naturaleza de reproducirlos; o cuando tales desechos son generados a un ritmo también mayor a la capacidad de absorción de la naturaleza (...) una contradicción entre el ritmo de los ciclos bio-geo-químicos, y el ritmo de la producción humana (...)*” (Tommasino y Foladori, 2001: 12).

En concordancia con lo que afirma Tommasino y Foladori sobre la relación del ser humano con la naturaleza externa en la actualidad, que “*el ser humano ha llegado a tener una presencia en la biosfera nunca antes vista y con un grado de extensión y profundidad irreversible en muchas esferas*” (2001: 13), específicamente en relación al agua “*El ser humano ejerce ya un control importante de las aguas superficiales y una considerable influencia en el ciclo hidrológico*” (Fernández Pardo, 2004: 14). Vale aclarar que esta presencia y control humanos actual responde a relaciones sociales de producción que condicionan la forma en que se modifica el ambiente.

La crisis del agua también se define y manifiesta en el acceso de las personas al agua limpia: al 2015, 663 millones de personas carecen de acceso a agua potable segura y 2.400 millones no disponen de saneamiento adecuado<sup>24</sup>. Si bien las cifras en estos aspectos han mejorado a comparación de otras épocas, continúa aún una situación deficitaria que en realidad se ve potenciada por las tendencias contemporáneas. Cada día mueren aproximadamente 10.000 personas por enfermedades evitables debidas a agua no segura y a un saneamiento deficiente, entre ellas 5.000 mil niños y niñas menores de cinco años (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2009). A comienzos del siglo XXI, el agua sucia es la segunda causa de muertes infantiles en el mundo.

<sup>24</sup> El saneamiento se vincula estrechamente a las condiciones de higiene. El déficit en estos aspectos constituye un factor de enfermedades y malnutrición, principalmente en niños y niñas.

Entre las muertes y enfermedades relacionadas al agua, están las transmitidas por el agua (como las infecciones diarreicas transmitidas por el agua contaminada con heces), las causadas por condiciones insalubres (vinculadas con el contacto de los ojos o la piel con agua contaminada, como el tracoma) y las de origen acuático (causadas por los parásitos encontrados en el agua contaminada, como la esquistosomiasis y otras enfermedades causadas por helmintos) (PNUD, 2006).

En las zonas en que las fuentes de agua limpia están ubicadas en lejanía de los hogares, dificultándose el transporte, acontece generalmente una división de tareas familiar en que las mujeres, principalmente, pero también niños y niñas, caminan grandes distancias para trasladar el agua a sus hogares, acentuando estas prácticas las inequidades de género.

La crisis del agua, en estos términos, potencia las desigualdades, la pobreza y marginación. En los términos de las agencias de la ONU, la situación amenaza el cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo del Milenio y, en relación específica al derecho humano al agua limpia y saneamiento, su violación destruye el potencial humano en gran escala (PNUD, 2006). La problemática *agua* para los pueblos más postergados, tiene un significativo lazo con todo lo que no es el agua: el conjunto de necesidades fundamentales (Vargas, 2006).

Amplios sectores asocian la contaminación y degradación con una legislación inadecuada y por ello ponen el énfasis para revertir la situación actual, en una gestión planificada y responsable. “*Se trata de una crisis de gestión de los recursos hídricos, esencialmente causada por la utilización de métodos inadecuados*” (Programa Mundial de Evaluación de Recursos Hídricos, 2003:4). Existe consenso en la idea que el problema del agua, más que la escasez, es de eficiencia en la gestión (CIMOP, 2009). Desde la visión que aquí se propone sin embargo, la problemática es superadora a una determinada gestión (aunque la contiene); se vincula más bien a la concepción que se adopta del bien agua y del bienestar de las personas.

La definición de la crisis en términos de escasez ha sido adoptada por amplios sectores internacionales. El siguiente párrafo ejemplifica el discurso global que ha ganado fuerza:

“sobrados motivos para evolucionar hacia un uso eficiente y sostenible del agua; hacia un modelo que la economice, que reconozca sus múltiples valores y que permita modificar los usos actuales hacia aquellos más productivos y socialmente beneficiosos. Así, por una parte, se puede ganar en eficiencia sustituyendo prácticas y técnicas actuales por otros sistemas más eficientes (riego por aspersión o goteo, mecanismos de ahorro doméstico, reparación de acequias y conducciones, etcétera); y, por otra, también se pueden introducir señales e incentivos económicos que reflejen mejor los costes del agua y permitan reasignar parte de los recursos que actualmente se destinan al regadío hacia otros usos más productivos, como el abastecimiento urbano o la producción industrial.” (Fernández Pardo, 2004: 21-22).

La FAO (2013), definiendo la escasez como dinámica, señala:

“Esta situación aparece como consecuencia de una elevada demanda agregada por parte de todos los sectores que consumen agua respecto al suministro disponible, bajo las condiciones de infraestructuras y las disposiciones institucionales existentes. La escasez de agua se pone de manifiesto por la insatisfacción total o parcial de la demanda expresada, la competición económica por la calidad y la cantidad del agua, los conflictos entre usuarios, el agotamiento irreversible de las aguas subterráneas, y las consecuencias negativas para el medio ambiente. La escasez de agua es un concepto relativo y dinámico, y puede aparecer a cualquier nivel de suministro o demanda, pero también es una construcción social: todas sus causas están relacionadas con la intervención humana en el ciclo del agua. Cambia con el tiempo a consecuencia de la variabilidad hidrológica natural, pero varía aún más en función de los modelos existentes de gestión, planificación y política económica. Cabe esperar que la escasez de

agua se intensifique con casi todas las formas de desarrollo económico, pero si se identifican correctamente, muchas de sus causas pueden anticiparse, evitarse o mitigarse. Los tres aspectos principales que caracterizan la escasez de agua son: la falta física de agua disponible para satisfacer la demanda; el nivel de desarrollo de las infraestructuras que controlan el almacenamiento, distribución y acceso; y la capacidad institucional para aportar los servicios de agua necesarios” (FAO, 2013: iv).

El apartado es esclarecedor al hablar de escasez como concepto *relativo* y *dinámico*, al postular también que se trata de una construcción social. No obstante, soslaya las asimetrías de poder entre países y entre actividades económicas.

La escasez es un factor subjetivo en tanto que un estrés hídrico puede ser agudizado por conflictos distributivos, sea por procesos de disputa o despojo por parte de actores locales, regionales o internacionales que usualmente tienen intereses y poder de decisión distintos, divergentes y/o asimétricos (Delgado Ramos, 2010). Acontece lo que Delgado Ramos (2010) llama una “geopolitización del agua”, por el rol estratégico que juega el recurso desde una visión del poder de Estado y de las clases que lo detentan. A modo de esquematizar, se puede apuntar que la situación hídrica global, a grandes rasgos, está en la raíz de conflictos socio-políticos, transfronterizos como también nacionales, e incide en el deterioro de la salud y del ambiente. En realidad, hay específicamente tres áreas de dónde pueden provenir los conflictos: la propiamente gestión del agua, la privatización y la construcción de represas; las tres tienen que ver con la gestión pública de este bien, es decir, tienen que ver con la estrategia de la gestión gubernamental (Delgado Ramos, 2010).

Más aún, hace más de una década ya se oía decir que la próxima guerra mundial no sería por petróleo sino por agua. Se preveía la intensificación de la competencia por el agua ya que el crecimiento demográfico, la urbanización, el desarrollo industrial y las necesidades agrícolas disparaban la demanda de un recurso finito. Fue en los ‘90 que se comenzó a generar conciencia, particularmente entre líderes mundiales que frente al aumento poblacional, el cambio climático y la cultura de derroche del uso del agua, ésta se transformaría en un gran generador de conflictos armados en un futuro no lejano (Arienza *et al.* 2011). Esto aparejado con la convicción que los recursos hídricos son causa de conflictos crecientes entre países y de buena parte de problemáticas dentro de los países. “*El 40% de la población mundial vive en mega ciudades, ciudades intermedias y pequeñas villas que están situadas en las márgenes de cuencas hídricas internacionales compartidas y/o sobre acuíferos internacionales.*” (Arienza *et al.* 2011: 18). En estos parámetros, un 40% de la población mundial se encuentra ubicada en áreas sensibles a sufrir conflictos (Arienza *et al.* 2011).

La colocación del asunto como tema de seguridad nacional se relaciona estrechamente con el abordaje que le han dado los sectores más dinámicos: una amenaza a la estabilidad de la economía mundial. Por ello se habla hace unos años en estos ámbitos también de una crisis global del agua y es frecuente que desde los medios de comunicación se postulen la problemática del agua como el tema estratégico más importante del siglo XXI.

Lo clave aquí para ubicar la problemática y vislumbrar causas estructurales, conduce a señalar la imbricación de la crisis del agua con otras crisis. Junto a la crisis de la economía moderna, se hallan la crisis energética, de alimentos y la crisis ambiental, cuya expresión más contundente y reconocida de esta última es el cambio climático.

Vega Cantor (2009) utiliza la expresión de crisis civilizatoria para enfatizar que se asiste al agotamiento de un modelo de organización económica, productivo y social con sus respectivas expresiones en el ámbito ideológico, simbólico y cultural. En este marco identifica varias crisis, entre ellas la crisis hídrica, resultado de que el agua haya dejado de ser un bien común y público y convertido en un nicho de mercado a lo que se suma las tendencias ya apuntadas. El autor remarca la interrelación entre la explotación de hidrocarburos y el agua, que la extracción de la primera lleva siempre despilfarro

de la segunda de múltiples formas; y también los nexos directos entre el trastorno climático y la crisis hídrica. Las variabilidades climáticas inciden en las mudanzas en el ciclo hidrológico, modificando patrones de disponibilidad del agua y -ya sea por sequía o inundaciones-, también de calidad, afectando la producción de alimentos.

Concatenado a lo anterior, el agua es presa de una ola de “acaparamiento” de los bienes comunes, que se puede entender como el proceso de *“tomar decisiones en torno al agua, incluyendo el poder de decidir cómo y para qué propósitos se utilizan los recursos hídricos, ahora y en el futuro”* (Proyecto Censurado, 2015: 1). Entre los motivos que tienden al acaparamiento del agua, se consideran:

- Los cambios en los mercados mundiales de alimentos que provocan un renovado interés en la adquisición de tierras y recursos hídricos para la producción agrícola;
- El aumento de precios<sup>25</sup> y la preocupación de haberse llegado a un periodo de "pico petrolero" que dieron lugar a la aparición de los agro-combustibles que utilizan grandes cantidades de agua durante todo el ciclo de producción;
- La creciente demanda mundial de materias primas que sustenta la continua expansión de industrias extractivas y proyectos de minería a gran escala., en particular, la fracturación hidráulica;
- El control del capital financiero de las empresas de agua, infraestructuras y el propio recurso;
- La gestión de mercado para los recursos hídricos, especialmente la privatización de los sistemas y servicios de agua, que pone en peligro el acceso al agua para los grupos pobres y marginados en muchos países en desarrollo.

En relación a este último punto, la ola privatizadora cercó al agua, de manera más visible mediante el fenómeno del agua embotellada -que pone en jaque el acceso universal al agua, además de generar ingente cantidad de desperdicios (envases y transporte), y mediante la privatización de las empresas encargadas del suministro de los servicios sanitarios. Este proceso en América Latina se insertó en la ideología neoliberal y la reestructuración de sus economías desde los '70 y más fuertemente en los '90. En semejante proceso, las IFIs han tenido un rol clave en tanto que los programas regulares de préstamos a los gobiernos, a menudo exigían la privatización del suministro de agua (Barlow y Clarke, 2004).

De manera no tan visible, acontece la privatización de las fuentes de agua. Primero, mediante la contaminación antrópica de las mismas, y luego, a través de la apropiación de dichas fuentes, por caso, vía apropiación de tierras. Las actividades mineras, hidrocarburíferas y las represas son un ejemplo de ambos casos de este tipo de privatización.

Entre el acaparamiento, por un lado, y el quiebre de la salud de los cursos de agua, ésta se ha convertido en un bien más escaso, con lo cual desde el mercantilismo hegemónico, dispara los precios de dicho bien al tiempo que genera conflictividad como fuera mencionado.

La problemática en relación al agua presenta dos paradojas que la hacen particular: la primera, que en el planeta “azul” haya casi millón de personas que no acceden a agua limpia, e incluso en regiones donde la misma es abundante y se encuentra disponible; la segunda, que el gran porcentaje del agua se destine a la agricultura irrigada y que, sin embargo, haya tanto hambre en el mundo. Respecto la primera paradoja, como se indicó, hay zonas en las que hay una escasez física, y el estrés hídrico opera respecto la disponibilidad del bien; pero en otras zonas, lo anterior se complejiza aún más con una escasez económica o por contaminación. Esto es debido a constreñimientos sean financieros o institucionales

---

<sup>25</sup> Ramonet (2008) lista cuatro razones principales del aumento de precios de los alimentos (mejora del nivel de vida de las economías emergentes, parte de la producción agropecuaria se destina a la producción de agrocombustibles, estallido de los precios del petróleo, la especulación financiera).

respecto la distribución entre los distintos grupos de personas. Las extremas desigualdades inciden en este aspecto tan básico de la vida humana también.

En cuanto la segunda paradoja, ésta se hace aún más palpable en los países del Sur global, que como se hizo alusión, en general, alrededor de sus dos terceras parte del uso del agua se destina a la agricultura y, sin embargo, persiste el hambre en el mundo, ampliándose la brecha entre ricos y pobres. Esto se conjuga sin duda con el modelo de mercado y las tendencias del comercio internacional donde los sectores más dinámicos a nivel global de la economía mundial determinan (la escala de) los precios de los alimentos, del agua y del combustible con evidentes consecuencias negativas al interior de los países, y pautando, así mismo, hacia dónde se dirige el grueso de la producción alimenticia.

Por último, se trata de una problemática de múltiples dimensiones, en tanto como se describió al principio, el agua es vida en un sentido amplio: para la vida humana, con salud y dignidad; para el funcionamiento de los sistemas ecológicos; y como factor de los sistemas de producción -medios de sustento de la especie humana. En función de la perspectiva desde que se la analice, serán las causas, los efectos y posibles soluciones que se puedan brindar.

## **2.2 Agua en el Enfoque de Desarrollo Humano**

A continuación, se aborda la crisis del agua desde una perspectiva de DH, fundamentalmente teniendo en cuenta el Informe de DH del año 2006 titulado *‘Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua’*. A partir de lo ya señalado, el agua condiciona todos los aspectos del DH. *“Cuando a alguien se le niega el acceso a agua limpia en su casa o cuando carece de acceso al agua como recurso productivo, sus opciones y su libertad quedan limitadas por las enfermedades, la pobreza y la vulnerabilidad”* (PNUD. 2006: 2). La seguridad de acceder y disponer del agua es parte integral del concepto más amplio de seguridad humana, y *“se basa en que cada persona disponga de un acceso confiable a una cantidad suficiente de agua limpia por un precio asequible para lograr una vida saludable, digna y productiva, al mismo tiempo que se mantienen los sistemas ecológicos que proporcionan agua y también dependen del agua”* (PNUD, 2006: 3).

El elemento agua apareció ya en el Primer Informe del PNUD, y desde entonces se plantea el tema en tanto que recurso escaso en una tendencia demográfica creciente; y donde disparidades entre zonas rurales y urbanas, entre hombres y mujeres y entre ricos y pobres, se hacen especialmente contundentes respecto al agua. Existe en paralelo, una serie de hitos plasmados en Conferencias y Convenciones internacionales y regionales desde la década del '70 que han bregado por un acceso equitativo del bien, lográndose en 2010 el reconocimiento oficial de la ONU del *Derecho Humano al Agua y al Saneamiento*<sup>26</sup>. En el anexo A se puede apreciar la lista de hitos mencionados.

El Informe del PNUD dedicado al tema agua fue elaborado en un momento de clara sensibilización internacional: había iniciado en 2005 la “Década Internacional para la Acción *El Agua, Fuente de Vida*” que fuera proclamada por la ONU con el fin de mantener la atención y promover actividades orientadas a la acción y políticas que garantizaran la gestión sostenible y cumplir con compromisos internacionales asumidos sobre el agua. Esto surgía en el marco de una activa labor de organismos de variado tipo sobre lo que comenzaba a entenderse como una crisis hídrica global. El Informe del PNUD, además de analizar el estado de situación desde un enfoque de DH, contiene otros análisis contemporáneos y comparte experiencias de casos en la materia, y para el caso concreto de la presente investigación, aporta elementos a ser reflexionados en el Valle Inferior del río Negro.

---

<sup>26</sup> Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea de la ONU.

Si bien la escasez es una preocupación para algunos países, define la crisis del agua a partir de la desigualdad, la pobreza y el poder, así como en las políticas erradas de gestión del agua que agravan la escasez. Siendo de ese modo, se entiende que el origen de la falta de acceso adecuado al agua y de saneamiento está en las instituciones y en las opciones políticas, y no en la disponibilidad del agua. A su vez, las políticas no ocurren en un marco aislado, sino que se dan en el marco de un modelo de desarrollo. Las políticas del actual modelo dominante que se expande cada vez más, apuntan a la maximización de las ganancias y en un corto plazo.

A partir del Informe de DH 2006, se aborda la temática desde dos perspectivas: ‘agua para la vida’, entendiendo en este sentido los aspectos del suministro de agua limpia, eliminación de aguas residuales, y saneamiento; y ‘agua para los medios de sustento’, como recurso productivo compartido.

-En relación al primer aspecto, las necesidades domésticas de agua representan una fracción ínfima del uso total del agua dulce pero se halla desigualmente distribuida, siendo el acceso en general más restringido en las áreas rurales, y representando para las mujeres una doble carga. Ello es así, porque mujeres y niñas en amplias zonas del mundo juegan un rol central en la provisión, gestión y protección del agua; y al ser las encargadas de recoger agua para sus familias, re-fuerza las desigualdades de género en los ámbitos del empleo y la educación.

Como se puntualizó más arriba, son miles las personas que carecen hoy día del derecho al agua limpia y al saneamiento. *“Carecer de acceso’ al agua y el saneamiento, es un eufemismo políticamente correcto para hablar de una privación”* (PNUD, 2006: 5). En términos de DH, los “costos” en relación a las privaciones son: muertes, pérdida de días escolares por enfermedad; problema de salud causado por la falta de agua y saneamiento; horas del día para buscar agua; pérdidas de oportunidades en la infancia que repercuten en la edad adulta (PNUD; 2006). A estos costos humanos, se añade un costo económico asociado al déficit de agua y saneamiento: gastos en salud, las bajas laborales, etc.

La crisis recae más fuertemente en la población más pobre desabastecida que tiene capacidad limitada de financiarse un acceso adecuado mediante gastos privados. En muchos países, la distribución de un acceso adecuado a agua y saneamiento va a la par de la distribución de la riqueza, pero la desigualdad va más allá del acceso, por ejemplo, barrios más pobres pagan incluso costos más altos. En áreas urbanas, la población pobre que no está conectada a la red pública, debe obtener el agua de una gran variedad de fuentes no tratadas a precios variables. La distancia de la red de abastecimiento público eleva los precios y la política de precios de las empresas de servicio público supone un problema adicional, y más aún, puede pasar que, según la localización las empresas de servicio público se nieguen a conectar a los hogares que carecen de títulos formales de propiedad.

Los hogares rurales sufren otros problemas diferentes. Al vivir fuera de la cobertura de las redes formales, las comunidades rurales suelen gestionar sus propios sistemas de abastecimiento de agua, aunque los organismos gubernamentales estén implicados en la prestación de servicios. A veces se han ofrecido tecnologías inadecuadas a localizaciones resultando en una combinación de financiación insuficiente y escasa cobertura.

El acceso al agua y el saneamiento refuerza algunas viejas lecciones del DH: *“los ingresos son importantes, pero la política pública es la que determina la conversión de esos ingresos en Desarrollo Humano”* (PNUD, 2006: 6). De hecho, siendo el saneamiento un indicador importante del estado del DH de una comunidad, *“sufre de una combinación de la fragmentación institucional, una débil planificación nacional y un bajo estatus político”* (PNUD, 2006: 12).

Del Informe, se desprenden algunas claves para el abastecimiento de agua en el contexto planteado:

- liderazgo político y metas alcanzables;

- regulación (sistemas regulatorios efectivos y políticamente independientes, ya que según algunas experiencias en países en desarrollo, ha resultado difícil establecer organismos fuertes e independientes, lo que ha provocado situaciones de interferencia política y ausencia de responsabilidad);
- financiación pública para superar los déficits en agua y saneamiento (aunque el sector privado tenga un rol que desempeñar).

El fundamento de achicar las brechas de estos derechos humanos básicos se resume en lo que el PNUD expresa en el Informe de DH 2006:

“Hacer cumplir el derecho humano al agua es un fin en sí mismo y un medio para dar fundamento a los derechos más amplios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos legales, incluido el derecho a la vida, a la educación, a la salud y a un hogar digno (...) Los derechos humanos no son optativos. Tampoco son una disposición legal voluntaria que se adopta o se abandona según el capricho de cada gobierno. Son obligaciones exigibles (...) y conllevan responsabilidades por parte de los gobiernos. Aun así, el derecho humano al agua se viola con impunidad de manera generalizada y sistemática y son los derechos humanos de la población pobre los que sufren los abusos más graves” (PNUD, 2006: 4).

-En relación a la segunda perspectiva, también se brinda un panorama de lo que estaría minando las posibilidades del DH, a partir del aumento en la demanda de agua y donde la agricultura será centro de atención de tales presiones. Teniendo las debidas precauciones, en razón de las amplias variaciones que existen entre los diferentes territorios y dentro de los mismos, las consideraciones a continuación, pueden ser utilizadas a la hora de indagar casos concretos.

En principio, no todas las regiones sufren carestía, pero en los territorios rurales que dependen de la producción agrícola como fuente de empleo *“la seguridad de acceso a los recursos hídricos es vital para su sustento y para sus posibilidades de escapar de la pobreza”* (...) *“La gente pobre dedicada a la agricultura experimenta la conexión entre el agua y el desarrollo humano como una realidad palpable”* (PNUD, 2006: 174). La inseguridad de acceso al agua representa un factor de riesgo, porque los medios de sustento incluyen las capacidades y bienes, y *“El nexo entre la seguridad de agua y los medios de sustento permite explicar la relación tan evidente entre agua y pobreza”*. Por ejemplo, una fuente confiable permite diversificar los medios de sustento. Por todo lo anterior es que *“La previsibilidad y sostenibilidad de los ecosistemas basados en agua son de extrema importancia para la seguridad del agua”* (PNUD, 2006: 174). Es a causa de la previsibilidad que el riego se asocia a una baja incidencia de la pobreza, aunque el vínculo se ve condicionado por una variedad de factores.

De continuar el modelo de producción agro-urbano-industrial, y según las proyecciones sobre el aumento en la población, en la demanda de alimentos y de energía hidroeléctrica<sup>27</sup>, el PNUD (2006) reconoce cuatro escenarios a futuro:

- Crecimiento continuado de la población y rápida urbanización (menores productores rurales para satisfacer la demanda en crecimiento de las ciudades);
- Creciente demanda de agua para otras actividades;
- Demanda intensiva de agua con expansión lenta del riego;
- Imperativo de incrementar la productividad

<sup>27</sup> El Informe del Programa mundial de evaluación de los recursos hídricos de Naciones Unidas (2014) indica que la demanda mundial de agua (en términos de extracción de agua) aumentará cerca de un 55 % para el año 2050, principalmente debido a la creciente demanda de la producción (400 %), generación de energía térmica (140 %) y consumo doméstico (130 %).

Delineados los posibles escenarios y la trascendencia del agua para el mundo rural, la gobernabilidad tendrá lugar entre el límite ecológico del uso del agua y las crecientes demandas (PNUD, 2006). Lo primero, requiere la consideración de otras visiones y valoraciones; lo segundo, indagar, entre otras cosas, de quién y para quién. Hasta el momento, se ha dado más importancia a la eficiencia económica y tecnológica y menos atención a la igualdad y consecuencias para los habitantes rurales vulnerables<sup>28</sup>.

El sistema de derechos se vuelve importante ante el aumento de la competencia en los usos, dado que un derecho al agua garantizado –que conforma titularidad– a poblaciones más pobres, les ofrecería más oportunidades para reafirmar sus demandas frente a la competencia y resistir el cercenamiento de sus derechos por parte de grandes industrias, la agricultura comercial y otros usuarios de las zonas urbanas (PNUD, 2006). Mientras que, quienes detentan un mayor poder relativo, pueden proteger sus intereses sea por la vía legal o vía política.

Los derechos al acceso no pueden considerarse de forma aislada de la estructura política e institucional que los regula. Las propiedades y significaciones del agua, señalan la necesidad de implementar sistemas que permitan garantizar que objetivos de política pública como justicia social y sostenibilidad ecológica no estén subordinados a beneficios privados. *“La importancia del poder para obtener resultados a partir de la Legislatura tiene una relación inversamente proporcional a la capacidad de regulación”* (PNUD, 2006: 182). Sin duda que los derechos formales no ofrecen ninguna garantía de igualdad frente a relaciones desiguales de poder. Para que los mismos sean significativos, estos tienen que estar vinculados a estrategias que empoderen a las personas.

En cuanto a los sistemas de riego, en teoría, implican una baja incidencia de la pobreza. En los sistemas de irrigación, *“el acceso no equitativo a los recursos hídricos es el corolario del acceso no equitativo a la tierra”* (PNUD, 2006: 188). En la mayoría de los casos, la escasez no es el principal problema, sino que *“El problema subyacente está en las normas, instituciones y relaciones de poder que rigen el acceso a los recursos hídricos”* (PNUD, 2006: 189). Incluso puede darse una situación de escasez como resultado de políticas públicas que han fomentado un uso excesivo de agua. Así mismo, el lugar en el que se encuentra el productor dentro del sistema de riego, le condicionará la disponibilidad y fiabilidad de los flujos de agua. Como ya se señaló, la incertidumbre o fluctuación asociada a la demanda aumenta la vulnerabilidad.

Otro tema importante, es el de la financiación, insuficiente, de la infraestructura del riego que conduce a un desgaste acelerado de los canales y los sistemas de drenaje<sup>29</sup>, acarreado ello impactos en la producción y el ambiente. Bajo este aspecto, se enmarca el tema de las tarifas, que suscita argumentos a favor y en contra. Las tarifas de riego generalmente consisten en un cargo fijo que se determina a partir del área cultivada. Según el PNUD (2006) no hay un mecanismo seguro para que la financiación de la infraestructura asegure la igualdad. En la historia, ha sido costeadado con ingresos tributarios generales. *“En América Latina, el agua es uno de los bienes que causan mayores disparidades en los territorios rurales, y el gasto público a veces aumenta dichas disparidades”* (PNUD, 2006: 191).

Un cambio importante en el ámbito de la gobernabilidad del agua ha sido la gestión participativa del riego y el desarrollo de asociaciones de usuarios. Pero ese conceder facultades requiere una combinación de otorgamiento de poder financiero e institucional que revierta el modelo verticalista. Que ello suceda,

---

<sup>28</sup> Ante tales escenarios, la FAO (2013) divide las opciones de políticas en *aumento del suministro y gestión de la demanda*. La primera contempla el incremento del acceso a fuentes de agua convencionales, la reutilización de aguas de drenaje y de aguas residuales, los trasvases. En el marco de la segunda, la agricultura tiene tres opciones: reducir las pérdidas (opción más evidente para aumentar la eficiencia a la que más énfasis se le ha puesto); aumentar la productividad del agua; re-asignar el agua (transferencias intra o inter-sectoriales).

<sup>29</sup> Proceso mediante el cual se elimina natural o artificialmente el exceso de aguas subterráneas y superficiales y sales disueltas del terreno con la finalidad de mejorar la producción agrícola. En los sistemas artificiales, las aguas subterráneas o superficiales en exceso se eliminan por conducciones subterráneas o superficiales.

a su vez, requiere una reforma institucional más profunda no tan fácil en la práctica. En principio, porque pueden existir arraigados hábitos de gobernabilidad y luego, el fortalecimiento de una comunidad en realidad es algo más complejo que la reforma administrativa. Por otro lado, el traspaso será eficaz en una actividad agrícola rentable y sustentable puesto que el desempeño de inversiones en riego es producto no sólo de la gobernabilidad del sistema, sino también de la infraestructura de comercialización, servicio de extensión agrícola, acceso a información, etc. Por todo lo anterior, y porque pueden permanecer costumbres y viejas relaciones de poder arraigadas, el fortalecimiento de la comunidad de usuarios es compleja y no sucede automáticamente.

Para recapitular, una financiación guiada hacia metas cuyo fin sea la ampliación de capacidades, puede contribuir a la igualdad, mientras que, la descentralización puede dar incentivos a partir de conferir a los proveedores mayor grado de responsabilidad, pero en realidad:

“Tener el derecho a ser escuchado no es lo mismo que tener el poder de influir en las decisiones. Un problema característico del modelo de gobernabilidad de los sistemas de riego ha sido siempre la interpretación parcial del fortalecimiento de la comunidad. El objetivo de las reformas ha estado frecuentemente más relacionado con el hecho de permitir que los usuarios de agua expresen sus opiniones que con el hecho de otorgarles derechos. La descentralización y el traspaso de competencias a escala local pueden incrementar la participación y la responsabilidad políticas. Sólo se podrá afirmar si esto contribuye a reducir la falta de igualdad si se abordan las disparidades en el acceso a la tierra, al agua y al poder” (PNUD, 2006: 192).

Por tanto, el sistema descentralizado no es una vía automática para la igualdad. De hecho, se aprecia una tensión descentralización – igualdad también en las unidades familiares: la desigualdad de género en los sistemas de riego está muy arraigada -aunque las mujeres producen parte importante de los alimentos- constituyéndose en una barrera difícil de derribar.

Hasta aquí, se mencionaron algunos aspectos a tener en cuenta a la hora de evaluar y diseñar las políticas públicas en relación al agua, principalmente como sustento de vida. Aunque el Informe del PNUD (2006) plantea aspectos que hacen al DH, cabe advertir que encierra un sesgo de optimismo tecnológico (Foladori, 2001), puesto que apunta que *“La combinación sin precedentes de recursos y tecnología de la que disponemos actualmente hacen indefendible intelectual y moralmente el argumento de que las metas del año 2015 están fuera de nuestro alcance.”* (PNUD, 2006: 5). Encierra, así mismo el peligro que el agua quede subsumida a la idea de un recurso que debe ser gestionado de la manera más eficiente. Sin duda, el agua es un recurso que permite producir, y mediante el sistema de riego, hacerlo allí donde de otro modo sería imposible. Pero el agua es mucho más: es un derecho que tiene toda persona para ejercer la ciudadanía -que de nada le sirve si no se dan las condiciones para ejercerlo-, es adjudicataria de distintos sentires y, sobre todas las cosas, es sujeto de valor

### **2.3 Modelo de análisis**

El Enfoque de DH descrito en el capítulo precedente, apunta a un modelo alternativo para la generación de políticas públicas y para evaluar el bienestar de las personas. Según tal enfoque, la cuestión del agua se aborda en tanto que patrimonio natural, parte de la vida de las personas y de sus sustentos de vida, en la que el aspecto ambiental está contenido, y el tratamiento político es requisito necesario para el ejercicio de las libertades reales. Hay que correrse de las tradicionales prácticas de hacer política (Gudynas, 2003, 2002), más aún en una temática de tal trascendencia como el agua, que rebasa su concepción como mero recurso. Ello no es fácil. Para la visión hegemónica de desarrollo mencionada al principio, la naturaleza en su conjunto es observada simple y llanamente como

proveedora de recursos, los que son convertidos a una forma de capital. Incluso, corrientes ambientalistas, en el afán de mostrar la no contradicción entre el desarrollo económico y la conservación del planeta, han incorporado el ambiente al mercado. Acontece una valoración monetaria del ambiente mediante diversos métodos que se basan, según las utilidades de las personas, en la propensión a pagar por un bien natural o la disposición a perder ese bien o servicio ambiental o sustituirlo por otro bien (Chang, 2001). Para el caso del agua, se recurre a la idea de renovabilidad escondiendo así los impactos de las actividades asociadas al uso y extracción del agua y de los desechos vertidos generados por grupos humanos. Pero así también sucede, de manera paradójica, que el agua se vuelve más cara al convertirse en un bien escaso como es planteado en la actualidad. La primera idea es propia de la noción de crecimiento ilimitado que se relaciona al “optimismo tecnológico”; el cual supone la existencia de soluciones técnicas para los problemas ambientales y para la escasez.

El reacomodamiento de cuestiones ambientales dentro de los marcos conceptuales de la economía neoclásica (Gudynas, 2003), se constituyen en miradas que continúan siendo reduccionistas frente a las múltiples funciones del agua y de los sistemas que aquella conforma. “*Reducir el agua a recurso hídrico es empobrecer el agua*” (Boff, 2010a: 49). Prevalece respecto la problemática del agua, en los términos que utiliza Boff (2010b), una visión *mercadológica*, propia del enfoque hegemónico, frente a una visión *ecosistémica*, que entiende el agua como patrimonio y desde variadas dimensiones.

Considerando los objetivos y la hipótesis del presente trabajo, y en función de los aportes teóricos volcados a lo largo de los Capítulos 1 y 2, se configuraron tres ejes de indagación para discernir sobre la política pública del agua en la provincia de Río Negro y su colaboración o no al DH de las personas que habitan y producen en el Valle Inferior del río Negro. Estos ejes estructuraron las entrevistas realizadas a los lugareños y productores, y de una manera esquemática, pretenden aportar una descripción fidedigna, desde una mirada de quienes, como “usuarios”, son objeto y ¿sujetos? de dicha política. A partir de lo cual se estaría en una mejor posición para confirmar o refutar la hipótesis.

El primer eje que se establece tiene que ver con el acceso al agua para consumo humano. En este caso, dado que la red formal de distribución de agua potable no llega al Valle Inferior, cada hogar debe resolver la satisfacción de esta necesidad de *subsistencia* y *protección* -en primera instancia, en función de sus posibilidades; incluso si desde el Estado ha habido alguna contribución inicial. Las indagaciones en este eje darán a conocer los mecanismos utilizados por las personas en relación con este asunto, lo que también hablará de sus funcionamientos y sus actividades diarias.

El segundo indaga sobre el agua en su condición de sustento de vida y, por ende, sobre aspectos de seguridad humana en el valle irrigado en cuestión. Interesa por ello conocer sobre las cualidades de previsibilidad y sostenibilidad del agua para riego y las sensaciones que experimentan los seres humanos en cuanto al suministro de agua y gestión en general. Este eje busca también conocer en qué medida son satisfechas las necesidades de *subsistencia*, y otras, como la *creación* o *control del entorno*. Las indagaciones en estos aspectos, pueden a su vez, echar luz sobre cuestiones sobre el sistema de riego que fueron mencionadas, como por ejemplo, si se cumple con lo establecido por Ley, si existen problemáticas en relación a la infraestructura de irrigación, si hay financiamiento adecuado, como así también, impactos en la producción y en el ambiente y, en general, sobre el abordaje político en el marco de las tendencias actuales.

Si bien se puede comulgar con Nussbaum (2002) en cuanto que el Enfoque de Capacidades es superador que un enfoque de derechos humanos, se prestará atención, en el diálogo con los entrevistados que revisten o revistieron funciones públicas, qué tan identificado está el acceso al agua como una cuestión de derechos humanos. El tratamiento del tema agua desde esta perspectiva, se viene manifestando en las distintas instancias internacionales como se hizo mención más arriba. Como quedó asentado, para que los derechos sobre el agua sean significativos, éstos tienen que estar vinculadas a

estrategias que favorezcan el aumento de las capacidades de las personas. Esto da lugar a un tercer eje de exploración y reflexión.

El último eje apunta a conocer aspectos vinculados a la capacidad de agencia, y se va a vincular primeramente con la participación. Como se ha visto desde distintos aportes, la posibilidad de participación es una necesidad o capacidad clave, que hace al desarrollo de las personas. Más aún en este tema, que el agua es tanto un elemento vital para una vida sana y saludable como un sustento, pero también y a raíz de ello, un asunto público, de la cotidianeidad de las personas y por lo que merece discusión pública y un tratamiento político. Se busca por ello, reconocer si hay instancias de participación respectivas de la política del agua y sus características más distintivas (agenda, participación según género, etc.); u otros espacios de afiliación dónde las personas se sientan parte de un colectivo.

Se estima que siendo el agua un elemento tan fundamental para la vida, la participación en la toma de decisiones sobre su destino se vuelve básico para poder encaminar a una comunidad al DH. El ejercicio de la capacidad de agencia permitiría la inclusión de otros saberes, como el de otras valoraciones hacia la naturaleza. En última instancia, el ser partícipe en la construcción de la política implica, la posibilidad de las personas de convertirte en sujeto, la de ser agente, en otras palabras, ejercer una ciudadanía integral. Como apunta la corriente de SSF de Gudynas, el tratamiento político es la principal herramienta de solución a problemáticas que surcan todos los aspectos que implica una estrategia de desarrollo, y la manera de lograrlo es mediante la participación ciudadana en condiciones que la permitan y estimulen.

De los tres aspectos dialogados, en su conjunto, aparece un abanico de libertades reales cuya disposición, puede potenciar o inhibir el DH; y de lo cual también pueden aparecer elementos de (in)equidad. Por otro lado, se podrá contrastar la problemática de la *escasez* y las gestiones eficientes para abordarla que impregna los discursos internacionales, que implica un posicionamiento ético cuyas consideraciones culturales, ecológicas, económicas, de seguridad nacional, se conjugan en una condicionalidad sumamente importante para encarar el DH.

Ahora bien, respecto los aspectos a tener en cuenta de los espacios que formulan y ejecutan la política del agua en la provincia de Río Negro para considerar si tienden al DH, las cuestiones a examinar son los objetivos y los principios que guían la labor, la integralidad e interdisciplinariedad en su diseño, así como la coordinación en la implementación. También, si las demandas de la sociedad se vuelven asuntos abordables y tratables desde la política. Entender sobre la distancia entre lo normativo y lo real, entre los informes técnicos y las decisiones políticas, entre la política del agua y otras de similar relevancia, se pretende arrojen elementos para el análisis de la política del agua en el Valle Inferior.

## **CAPÍTULO 3: POLÍTICA PÚBLICA DEL AGUA EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO**

Previo a la descripción de la política pública del agua en Río Negro resulta pertinente, aunque sea de manera resumida, una definición de política pública en sus tendencias actuales en la región, y una descripción de la política del agua en Argentina, en principio porque aporta el marco político-institucional y económico-financiero, y luego, porque dadas sus características específicas, le imprime particularidades a la política pública que se desea abordar.

### **3.1 Política pública**

Existen diversas perspectivas teóricas para abordar las políticas públicas. La política pública entendida como proceso y como producto, es un ciclo en el que confluyen varios actores donde pueden tomar decisiones articuladas como otras sin claro fundamento, e incluso, se opta por la inacción. El estudio de una política pública permite un mayor conocimiento del Estado, y consecuentemente, su vinculación con la sociedad, ya que expresa y actúa en la distribución de los recursos de la misma (Oslak y O'Donnell, 1976). También se puede decir que son propias de un modelo de desarrollo e ideología determinados. Actualmente, en el contexto latinoamericano hay dos aspectos centrales en relación al análisis de políticas públicas: la descentralización y la intersectorialidad. En el tema hídrico, el abordaje integral se torna evidente, en tanto que se precisa considerar cuestiones como la política del uso del suelo, de desarrollo económico, de regulación, el monitoreo de cuestiones ambientales, entre otras.

La política pública hace referencia a valores que van a fundamentar la selección de alternativas; ello, con una orientación a ciertas consecuencias –aunque la incertidumbre opera siempre en los impactos efectivos de aquella.

Por lo anteriormente dicho, se postula que las políticas públicas son establecidas en función de un contexto por un lado institucional, por otro económico social e histórico político. Particularmente, la política del agua a nivel provincial, será aquella que gestione y administre las aguas, pero que además le de un sentido, siendo resultado de la influencia del modelo de país y la relación de fuerza de los distintos actores involucrados en el usufructo del bien. De la concepción de desarrollo preponderante, la gestión en relación a los bienes y servicios de la naturaleza tendrán efectos en las personas, en cómo despliegan su capacidad de agencia, y cómo ven disminuidos o incrementados sus oportunidades de vivir la vida que valoran. Esto último se intenta indagar bajo el tamiz del DH. A partir de lo visto en los capítulos anteriores, una política desde la perspectiva de DH requiere de una relación más estrecha entre quienes diseñan las políticas y sus receptores, y que las mismas contribuyan a superar los modelos actuales de desarrollo.

### **3.2 Política hídrica argentina**

#### *3.2.1 Panorama hidrológico argentino*

Las características del suelo, la cobertura vegetal, el relieve y el clima condicionan la distribución del agua precipitada entre los ríos, lagos, acuíferos, napas freáticas y otros cuerpos de agua. Dichos

factores inciden sobre la cantidad de agua de lluvia que se infiltra y erosiona. La extensión longitudinal y el rango de altitud, explican la gran variedad climática y geomorfológica del país.

Los recursos hídricos correspondientes al territorio argentino se destinan para distintos usos consuntivos como riego, consumo humano, actividad ganadera, minera, industrial. Según Arienza *et al.* (2011), es crítico el vacío de información respecto usos consuntivos y de la hidrología de los ríos, lo cual se interrelaciona a la multiplicidad de entidades del sector público y privado que intervienen en la gestión del agua.

Particularmente en relación al riego, dada la existencia de grandes superficies áridas y semiáridas, éste ha permitido incorporar a las actividades agropecuarias suelos que de otra forma no serían productivos (Arienza *et al.*, 2011: 77), y en línea con la tendencia mundial es el destino hacia dónde más confluye el agua extraída<sup>30</sup>, aunque en los últimos años ha ido creciendo la participación del agua para consumo humano y para actividades industriales. Si bien en términos comparativos, Argentina se encuentra en el grupo de países con menor porcentaje de extracción de recursos hídricos renovables para agricultura bajo riego sobre sus recursos renovables totales, la mayoría de los sistemas de riego superficial<sup>31</sup> en el país poseen bajas eficiencias de conducción y de aplicación.

Otro uso importante en Argentina es el uso no consuntivo para la generación hidroeléctrica. Las principales cuencas generadoras de esta energía son las correspondientes a los ríos Paraná, Uruguay, Limay y Neuquén y “las centrales hidroeléctricas de los ríos Limay proveen el equivalente al 25% del pico horario de la curva de carga del Mercado Eléctrico Mayorista” (Arienza *et al.*, 2011: 72). Por su parte, el agua utilizada para la actividad minera, incluyendo las relativas a los hidrocarburos, no se encuentra suficientemente registrada.

Se plantea en general un territorio con aceptable dotación de recursos hídricos, aunque desigualmente distribuidos y parcialmente degradados (CIMOP, 2009). Como afirma Bibiloni (2005), existe una percepción del agua como recurso abundante, pero hay problemas en la provisión de agua potable, contaminación, salinización, etc. y que por eso el agua debe tomarse como escasa. Además, porque “*Se ha trabajado aumentando la oferta, en vez de intentar gestionar la demanda en forma coherente*” (Fernández Cirelli, 2005:8).

Como en el resto de la región sudamericana, existe una presión cada vez mayor sobre la naturaleza dadas las transformaciones productivas de las últimas décadas; y en el contexto de cambio climático, en un país vulnerable a la variabilidad climática como Argentina, los especialistas llaman la atención sobre la necesidad de un manejo integral del agua.

### 3.2.2 Aspectos Legales

El punto de partida para comprender la normativa argentina en relación al agua, es la organización federal del país en la cual, dada la preexistencia de las provincias, éstas conservan todas las competencias que no hayan delegado expresamente en el gobierno federal, entre ellas, la gestión de sus propios recursos. La reforma a la Carta Magna en 1994 profundiza el federalismo al incorporar el artículo (en adelante, art.) 124°, que establece que “*corresponde a las provincias el dominio originario*

---

<sup>30</sup> La extracción hídrica total nacional para el 2011 alcanzó los 37.78 km<sup>3</sup>, destacando el sector agrícola con una extracción de 27.93 km<sup>3</sup>, equivalente al 74 por ciento del total de las extracciones, seguido del sector municipal que alcanzó los 5.85 km<sup>3</sup> o el 15 por ciento, y del sector industrial con 4.00 km<sup>3</sup> o el 11 por ciento de las extracciones (FAO, 2016).

<sup>31</sup> En la mayor parte del área cultivable bajo riego se utiliza esta técnica. En 2011, el riego por gravedad representó el 83 por ciento frente a las técnicas de riego por aspersión y riego localizado (FAO, 2016).

de los recursos naturales existentes en su territorio”, entre ellos el agua, y también la jurisdicción<sup>32</sup> – potestad inherente al dominio.

Por otro lado, al asignársele supremacía constitucional a los Pactos Internacionales (art. 75º, inciso 22), las políticas públicas en cuanto la gestión de los recursos hídricos se tienen que adecuar a los criterios que se han establecido en pactos y tratados internacionales. Otra modificación relevante acontece mediante el art. 41º que se incorpora el concepto de Desarrollo Sustentable (DS), por el cual ingresan los derechos de tercera generación, es decir, garantías a los habitantes relativas al ambiente y recursos naturales, integrándose el agua en dicha nueva categoría.

Por lo explicado precedentemente, Argentina no cuenta con una Ley Nacional de Aguas. La Legislación ha estado constituida por las normas contenidas fundamentalmente en el Código Civil, el Código de Comercio, el Código de Minería, el Código Penal y leyes federales como las de protección del ambiente y los recursos naturales, de energía, navegación, transporte, puertos, las que contienen disposiciones directa o indirectamente relacionadas con el agua (Pochat, 2005; Arienza *et al*, 2011). Se destacan, la Ley General del Ambiente, N° 25.675, y el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, Ley N° 25.688, ambas de presupuesto mínimos; aunque ésta última ha sido duramente cuestionada desde su promulgación en 2002 (Arienza *et al.*, 2011), principalmente por ambientalistas, pero también por juristas, por su imprecisión y deficiencia desde el punto de vista legislativo, ya que al no haber sido nunca reglamentada, existe discusión sobre su aplicabilidad. En el Nuevo Código Civil y Comercial Unificado<sup>33</sup>, se establece que estas leyes son reconocidas como de observancia ineludible por lo que,

“la regulación sobre el ejercicio de los derechos individuales encuentra un marco precedente de observancia en lo regulado en las normas de presupuestos mínimos ambientales y en los tratados internacionales sobre derechos humanos (...). Todo lo cual implica un cambio sustancial que necesariamente va a incidir en la gestión de las aguas.” (Del Campo, 2015).

### 3.2.3 Aspectos institucionales

Tradicionalmente, la trama institucional en relación a la gestión de los recursos hídricos ha sido dispersa. Según Pochat (2005), hay una opinión coincidente que diagnostica un marco institucional fragmentado en cuanto la gestión de recursos hídricos. “*Se destaca también una movilidad poco conveniente de las estructuras administrativas gubernamentales, en función de los cambios que se producen en los elencos gubernamentales*” (Pochat, 2005: 15).

La agencia a nivel nacional que se ha encargado de los asuntos hídricos (generalmente ubicada en los Ministerios de Obras Públicas) es la Subsecretaría de Recursos Hídricos (en adelante, SSRH), del actual denominado Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas. La Subsecretaría cumple el rol, entre otras cosas, de recolectar y procesar los datos básicos obtenidos de la Red Hidrológica Nacional; promover la organización de cuencas inter-jurisdiccionales; ejecutar una política nacional de prestación

<sup>32</sup> Son excepciones aquellas facultades que han sido expresamente delegadas a la Nación, que en temas relacionados directa o indirectamente con los recursos hídricos, se trata de la navegación, el comercio interprovincial e internacional, las relaciones internacionales y la celebración de tratados internacionales, el almirantazgo y jurisdicción marítima.

<sup>33</sup> El Nuevo Código Civil y Comercial Unificado de la República Argentina, que entró en vigencia el 01 de agosto de 2015, ha desatado fuertes polémicas en relación al status del agua. Uno de los cuestionamientos es la reducción del “camino de sirga” de 35 a 15 metros, que para ciertos expertos, se trataría de una privatización de tierras públicas. Otro punto duramente criticado fue la sustracción del proyecto original la expresa mención del derecho al acceso al agua potable. El derecho al agua está garantizado en el artículo 1º de la nueva norma, que incluye los tratados internacionales de derechos humanos a los cuales ha adherido la Argentina. Desde sectores ciudadanos, se considera que el nuevo Código privatiza el acceso al agua, temiendo que beneficien a particulares que realizan actividades que utilizan enormes volúmenes de agua en sus procesos extractivos, como la mega minería, en yacimientos privados.

de servicios públicos, así como de formulación y ejecución de obras hidráulicas de infraestructura. La SSRH se compone de distintas Direcciones y organismos descentralizados como son el Instituto Nacional del Agua<sup>34</sup> (INA), brazo tecnológico de la Subsecretaría; el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP), el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), de la Agencia de Planificación (APLA), el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), y de otros organismos descentralizados y desconcentrados que se encuentren dentro de su órbita. Asimismo es autoridad de aplicación en los contratos de concesión de agua potable y saneamiento (AYSA).

Actualmente, la SSRH coordina e implementa el Plan Nacional del Agua en todo el territorio nacional, establecido con el nuevo gobierno argentino que asumió sus funciones en diciembre de 2015. Dado los objetivos y el corte de tiempo de la presente investigación no se procede a la descripción de mencionado Plan en extenso. Interesa mencionar, no obstante, que entre los ejes de política que representa, uno es *Agua para producción*, cuya intención es el mejoramiento de los actuales sistemas de riego, y esencialmente, el desarrollo de nuevas áreas de riego en las provincias de Buenos Aires, Neuquén, Rio Negro, La Pampa. Por otro lado, si bien el agua potable se establece como uno de los ejes de la Secretaría de Obras Públicas, la realidad es que la *“provisión de agua potable y saneamiento obedece en general al nivel de presión que la falta de estos servicios genera en las autoridades por parte de la población”* (Arienza et al, 2011: 49).

Hay otras agencias que abordan la cuestión del agua como son el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación a través de sus Direcciones y/o programas, en general, inherentes a la preservación y protección ambiental tendiente al DS; la Cancillería, en materia de representación en ámbitos regionales e internacionales a partir de recursos hídricos compartidos; las Secretarías de Agricultura, mediante organismos descentralizados u programas con énfasis en el desarrollo del riego; y también la Secretaría de Energía, que pauta esquemas básicos de aprovechamiento hidroeléctrico de las cuencas. Las diversas instituciones, y las modificaciones de las estructuras y rangos administrativos, como se apuntó más arriba, ocasionaría superposición de funciones con la consiguiente dificultad en la tramitación de temas concretos (Pochat, 2005).

No obstante, la gestión coordinada del agua apareció como un destino al cual aspirar. Por iniciativa de la SSRH, con el fomento del BM, en 1999 comenzó un proceso de intercambio con todas las provincias del país con el objetivo de diseñar políticas comunes en materia hídrica, concluyendo en el Acuerdo Federal del Agua, celebrado en el año 2003, mediante el cual se establecieron 49 Principios Rectores de Política Hídrica (en adelante, PRPH) que se detallan en el recuadro 1. Estos Principios constituyen un marco general programático de acción para la gestión. Del proceso, quedó establecido el Consejo Hídrico Federal (en adelante, COHIFE) como un ámbito permanente de discusión que en 2008 por Ley Nacional N° 26.438 fue reconocido otorgándosele personería jurídica. La participación es voluntaria y se promueven los valores de la coordinación y la cooperación. El acta constitutiva del COHIFE expresa que será este organismo quien fije las políticas hídricas de la Nación, mientras que la SSRH se constituirá en el brazo ejecutor de los planes de trabajo que se definan en el COHIFE.

Desde la aprobación de los PRPH, varias provincias han ido modificando sus estructuras administrativas y legales teniendo en cuenta los PRPH (Petri, 2012) ya que los señalan como la mejor referencia a la que cada jurisdicción puede aspirar.

Considerando la caracterización señalada de falta de una Ley Nacional de Aguas y un carácter institucional fragmentado, los PRPH y el COHIFE se constituyen en importantes avances en la materia, a tono con la tendencia de la GIRH.

---

<sup>34</sup> Se trata de un organismo científico tecnológico, continuador de las tareas iniciadas en el año 1973 por el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas, que hoy día tiene por objetivo satisfacer los requerimientos de estudio, investigación, desarrollo y prestación de servicios especializados en el campo del aprovechamiento y preservación del agua.

## Recuadro 1: Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina

<p><b>El agua y su ciclo</b></p> <p>1. El agua es un recurso renovable, escaso y vulnerable.</p> <p>2. El agua tiene un único origen.</p>	<p><b>El agua y la gestión</b></p> <p>16. Gestión descentralizada y participativa.</p> <p>17. Gestión integrada del recurso hídrico.</p> <p>18. Usos múltiples del agua y prioridades.</p> <p>19. Unidad de planificación y gestión.</p> <p>20. Planificación hídrica.</p> <p>21. Acciones estructurales y medidas no estructurales.</p> <p>22. Aguas interjurisdiccionales.</p> <p>23. Prevención de conflictos.</p>	<p>33. Reserva y veda de agua por parte del Estado.</p> <p>34. Derecho a la información.</p>
<p><b>El agua y el ambiente</b></p> <p>3. Incorporación de la dimensión ambiental.</p> <p>4. Articulación de la gestión hídrica con la gestión ambiental.</p> <p>5. Articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial.</p> <p>6. Calidad de las aguas.</p> <p>7. Acciones contra la contaminación.</p> <p>8. Agua potable y saneamiento como derecho humano básico.</p> <p>9. Control de externalidades hídricas.</p> <p>10. Impactos por exceso o escasez de agua.</p> <p>11. Conservación y reúso del agua.</p>	<p><b>El agua y las instituciones</b></p> <p>24. Autoridad única del agua.</p> <p>25. Organizaciones de cuenca.</p> <p>26. Organizaciones de usuarios.</p> <p>27. El Estado nacional y la gestión integrada de los recursos hídricos.</p> <p>28. Gestión de recursos hídricos compartidos con otros países.</p> <p>29. Foros Internacionales del Agua.</p> <p>30. Consejo Hídrico Federal.</p>	<p><b>El agua y la economía</b></p> <p>35. El agua como motor del desarrollo sustentable.</p> <p>36. El valor económico del agua.</p> <p>37. Pago por el uso de agua.</p> <p>38. Pago por vertido de efluentes, penalidad por contaminar y remediación.</p> <p>39. Subsidios del Estado.</p> <p>40. Cobro y reinversión en el sector hídrico.</p> <p>41. Financiamiento de infraestructura hídrica.</p> <p>42. Financiamiento de medidas no estructurales.</p>
<p><b>El agua y la sociedad</b></p> <p>12. Ética y gobernabilidad del agua.</p> <p>13. Uso equitativo del agua.</p> <p>14. Responsabilidades indelegables del Estado.</p> <p>15. El agua como factor de riesgo.</p>	<p><b>El agua y la ley</b></p> <p>31. El agua como bien de dominio público.</p> <p>32. Asignación de derechos de uso del agua.</p>	<p><b>La gestión y sus herramientas</b></p> <p>43. Desarrollo de la cultura del agua.</p> <p>44. Actualización legal y administrativa.</p> <p>45. Monitoreo sistemático.</p> <p>46. Sistema integrado de información hídrica.</p> <p>47. Optimización de sistemas hídricos.</p> <p>48. Formación de capacidades.</p> <p>49. Red de extensión y comunicación hídrica.</p>

Fuente: COHIFE (2016).

La breve revisión histórico-institucional permite ubicar el tratamiento del agua, desde una dimensión de obra pública, a partir de la concepción del bien común como recurso que debe ser aprovechado a los efectos de potenciar el desarrollo de la Nación. En estos términos, es que la política pública del agua se reduce a la expresión de política hídrica. Aún más, suele utilizarse indistintamente el término de gestión hídrica. En este sentido es ilustrativa la referencia del COHIFE en motivo de su conformación:

“Un cuerpo colegiado integrado por especialistas en la gestión hídrica puede facilitar la coordinación entre las políticas y las acciones acometidas por la Nación y las provincias, así como someter al Honorable Congreso de la Nación iniciativas y opiniones apoyadas en un conocimiento técnico especializado potenciado por una visión de conjunto” (COHIFE, 2016).

A nivel provincial, como puede desprenderse de la caracterización precedente, la situación legal es muy variada. De igual modo, la situación institucional. Las características de la gestión se dan según los intereses y conflictos locales en relación a la oferta y demanda del agua. Tradicionalmente, se han conformado organismos dedicados a los servicios de abastecimiento de agua potable, saneamiento y organismos dedicados a la construcción de obras, medición hidrológica, etc., mientras que en el tema riego se presenta mayor variedad de casos. Cada provincia tiene sus propios órganos administrativos descentralizados y entes de control establecidos según sus leyes dictadas al efecto.

Con la profundización en los años '90 del modelo neoliberal instaurado en la última Dictadura, se realizó la Reforma del Estado mediante la privatización de empresas públicas y otras tantas medidas a los efectos de reducir los “gastos” sociales. En dicho marco, las instituciones provinciales sufrieron profundas modificaciones: por un lado se le traspasaron a las provincias una serie de organismos con funciones que tradicionalmente eran competencia del Estado Nacional, y por otro, se las instó a transferir y tercerizar servicios a empresas privadas, racionalizando personal y disminuyendo gastos con el fin de reducir los presupuestos provinciales, en su mayoría altamente deficitarios (Peri, 2004). A partir de semejante proceso en el sector hídrico, “*la trama institucional incrementó su tamaño y complejidad, incorporando a ese marco un conjunto de nuevos actores, tales como operadores privados y los entes reguladores*” (Pochat, 2005: 19).

En síntesis,

“En los '90 desaparecen las empresas nacionales que tenían competencias sobre algún aspecto de la gestión del agua (...) y en esos años la Reforma de la Constitución reafirma que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Ambos hechos ponen de relieve el rol de las provincias en el manejo de los recursos hídricos y, en consecuencia, la necesidad de coordinación entre ellas” (DPA, 2011: 61).

### **3.3 Política hídrica en la provincia de Río Negro**

#### *3.3.1 Contextualización*

Río Negro es una de las provincias que integran la Patagonia argentina. Sus fronteras naturales son al norte con el río Colorado; al este, el mar Argentino; al oeste, la cordillera de los Andes y el río Limay; y al sur, el paralelo 42° sur. El territorio posee una superficie de 203.013 kilómetros<sup>2</sup> que se divide administrativamente en 13 departamentos, siendo Viedma la ciudad capital. Por su diversidad geográfica, puede ser considerada como una provincia continente; y desde una concepción de zona económica -que involucra, según Iuorno (2007) aspectos como comunicación, estructura social, mercado de consumo y producción comunes- hay cuatro zonas claramente diferenciadas que se han desarrollado históricamente a un ritmo desigual y desconectado entre sí: zona Andina, zona Atlántica, zona de Estepa, zona de Valles.

La zona Andina es una de las aglomeraciones más dinámicas de la provincia. Se caracteriza por la histórica centralidad de San Carlos de Bariloche y una conformación tardía de pequeñas concentraciones urbanas. A lo largo del siglo XX han surgido varias actividades económicas que no prosperaron lo deseado, excepto el turismo, que hace décadas representa la actividad preeminente.

La región de Mesetas, denominada también “línea sur”, significa el 60% del territorio provincial. Es visualizada como la región postergada y empobrecida, de mono-producción lanera deprimida, predominio de minifundio y tierras fiscales, déficit de servicios (Rey, 2007). Los caracteres físicos han limitado el asentamiento humano, y socialmente, fue un espacio ocupado por aborígenes nómades.

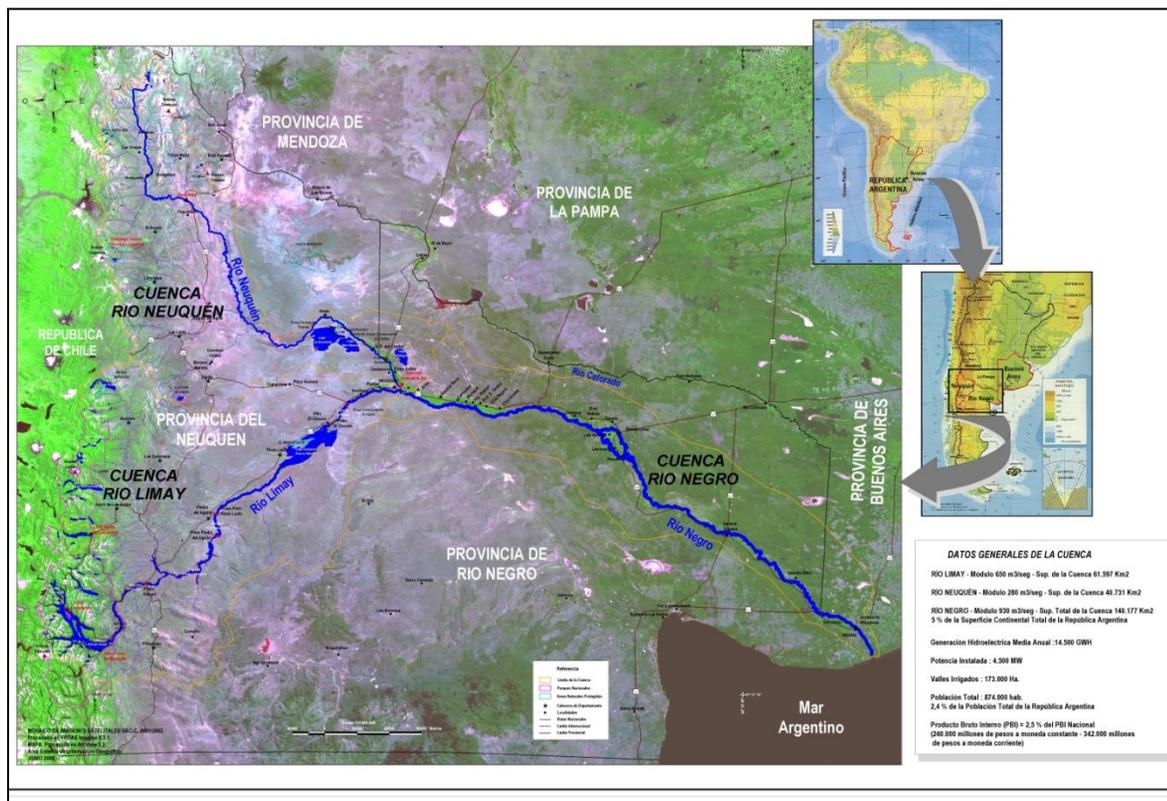
La zona Atlántica, se erige sobre la costa rionegrina en la que fueron creciendo ciudades, villas marítimas y un puerto. Considerando que contiene a la capital, la administración es la actividad económica fundamental. Le sigue la pesca, la ganadería de secano, la actividad minera y el turismo de playa, conformándose, según Tagliani (2014) en “islas” poco conectadas entre sí y entre los agentes que las componen.

En cuanto a la zona de Valles, ésta se define en función de los dos ríos más importantes de la provincia: el río Negro es el curso de agua más importante de la provincia, de donde adopta su denominación -en lenguaje mapugundum (originario) es Curú Leufú. Nace en la confluencia de los ríos Limay y Neuquén en el extremo oriental de la provincia y recorre 635 kilómetros de noroeste a sudeste, hasta su desembocadura al mar constituyendo un amplio valle transversal por su orientación perpendicular a la cordillera, y que de acuerdo a su ubicación, se divide en Alto Valle, al norte; Valle Medio, en la zona de islas; y Valle Inferior, cercano a la desembocadura. El río Colorado es el segundo en importancia para la provincia dando origen al Valle del Colorado. Éste y el Valle del río Negro, ambos conforman una zona deprimida.

Las zonas bajo riego son de vital importancia para la economía de la provincia de Río Negro, aunque existen diferencias relevantes entre las distintas sub-regiones, siendo el complejo agroindustrial -la fruticultura, principalmente en el Alto Valle- el pilar fundamental.

La cuenca que conforman los ríos Negro, Limay y Neuquén es la más extensa del país, y aguas abajo se encuentra ubicada la zona a ser estudiada en este trabajo.

**Mapa 3.** Cuenca de los ríos Negro, Limay y Neuquén



Fuente: [www.aic.gov.ar](http://www.aic.gov.ar) (2016).

La noción del ambiente natural como proveedor de recursos aprovechables por el humano para su bienestar, para lo cual hay que previamente dominarlos (Gudynas, 2003), formó parte de los procesos de conquista y colonización de la Patagonia y del territorio que corresponde a la provincia de Río Negro. De hecho, historiadores locales (Del Rio *et. al.*, 2015) señalan la incorporación por medio de la violencia del territorio patagónico. A partir del proceso de genocidio, que fuera llamado en los términos oficiales “la conquista del desierto”, las prácticas estatales tuvieron como objeto la incorporación de los recursos naturales y humanos del espacio sometido. Durante el periodo territorialiano (1884-1955)<sup>35</sup>, se erigieron prácticas y formas de construcción estatal, proceso de despojo por el cual la Patagonia fue construida discursivamente como un “desierto” y se consolidaron los regionalismos territoriales: en base al aprovechamiento de los recursos naturales y características geográficas, se configuraron subsistemas socio-productivos desconectados entre sí (Rey, 2007; Alonso y Martin, 1989), que luego se mantuvieron e incluso profundizaron, siendo hoy una política fundamental, a los efectos de potenciar el modelo de desarrollo, el integrar las distintas áreas productivas identificadas entre sí y con el exterior (Entrevista, Funcionario 4, 2016). Como señala Rey (2007), el Territorio Nacional de Río Negro implicó la inclusión bajo una misma entidad política y administrativa distintas zonas que ostentaban características históricas y geográficas disímiles. Se configuró como escenario extenso con escasas vías de comunicación interna y por factores geográficos y materiales se cristalizaron condiciones desventajosas para la integración. A diferencia de otras provincias que evolucionaron como áreas de influencia de ciudades capitales, en la de Río Negro ninguna localidad se consolidó como hegemónica. De hecho, es lo que explica la distribución de la población que se dio en forma de enclaves dominados por una actividad: político-administrativa (Viedma), agroindustrial (Alto Valle y Valle Medio), turística (Bariloche y zona Andina).

La incorporación de la Patagonia a la economía argentina expandió la superficie agropecuaria del país. A la política de colonización oficial, en términos de exploraciones y demarcación de límites, le siguió una conquista económica mediante el diseño y construcción de obras públicas en producciones latifundistas. A los efectos de poner los territorios a producir, se precisaba de sistemas de riego. Al inicio del siglo XX se discutía al riego como un medio y la creación de riqueza como un fin.

La provincialización del Territorio Nacional de Río Negro<sup>36</sup> aconteció en un contexto de ampliación de la ciudadanía que acompañó a las profundas transformaciones políticas y económicas que se gestaron en el país desde mediados de la década de 1940. Durante lo que se denomina “*Industrialización por Sustitución de Importaciones*”, hubo una fuerte presencia estatal, reflejada en los pilares de los Planes Quinquenales de la presidencia de Perón mediante la construcción de obras de infraestructura y energía.

Con el régimen desarrollista, emergieron nuevos proyectos impulsados por el reciente Estado provincial. En estos años se va manifestar una sociedad en crecimiento pero también con nacientes conflictos a partir de la movilidad y movilización social. En sintonía con la tendencia nacional, el modelo se plasmó en planes de desarrollo que planificaron el aprovechamiento de los recursos naturales. Ello, bajo dos ejes sustantivos: riego-colonización y minero industrial (Tagliani, 2015).

La realidad es que el río Negro se convirtió en un aliciente para el desarrollo de la vida en medio de un paisaje enmarcado en el “desierto”. Había que: “*Aprovechar la energía contenida en sus aguas*” y “*domar los bravos torrentes que diezmaban a la población de la región*” (DPA, 2011: 45); dos caras de la misma moneda, íntimamente ligada a la idea de desarrollo de aquel entonces.

---

<sup>35</sup> Luego de la apropiación de los territorios mediante la campaña del “desierto”, siguió una etapa de exploración y mensura, y concluida ésta, se crearon cinco territorios nacionales que hoy son cinco de las provincias de la Patagonia.

<sup>36</sup> El proceso de provincialización de los territorios nacionales comenzó en 1955 con la Ley N° 14.408 pero el Golpe de Estado de ese año interrumpió el proceso, siendo retomado en 1957 bajo el gobierno de facto que sucedió al peronismo.

Los Golpes Militares determinaron en la provincia intervenciones y rupturas de la continuidad democrática y esto ocasionó cambios permanentes en las políticas de desarrollo (Navarro Floria y Nicolletti, 2001).

Las políticas neoliberales llegaron a Río Negro, mediante un proceso que no fue lineal ni uniforme. A mediados de los '80 se hace evidente una crisis generalizada en economías regionales del interior del país. *“se trató de una crisis de competitividad originada en la desaparición prácticamente repentina de todos los mecanismos fiscales de protección y promoción que durante décadas había amparado el Estado Nación”* (Navarro Floria y Nicolletti, 2001: 171).

En el terreno político, los cambios afectaban, fundamentalmente, al rol del Estado. Siendo que uno de los modos para reducir la influencia del Estado en la estructura social es la descentralización, el gobierno provincial recibió a lo largo de este periodo funciones que eran cumplidas por empresas del gobierno nacional (Tagliani, 2015), significando un quiebre de las formas de estatalidad existente hasta ese momento y la aparición de nuevas reglas de juego (Villca, 2004). Lo que más impactó fue la privatización de las propias empresas estatales rionegrinas. Los procesos de transferencia de la propiedad de los servicios públicos se realizaron en el contexto de una situación financiera inestable. En cada región los episodios nacionales y provinciales repercutieron de forma diferenciada (Tagliani, 2015).

Con la dinámica de la globalización, la caída de la regulación y protección estatal, las actividades se vieron afectadas de distinto modo. Dependiendo de las características y capacidades fue la posibilidad de insertarse o no en la nueva división internacional del trabajo.

En la era de la Postconvertibilidad, el Estado adquiere una renovada participación en las actividades de la economía aunque el programa neodesarrollista se construye sobre las bases estructurales que el neoliberalismo constituyó (Féiz, 2012). En la provincia, si bien hubo crecimiento en consonancia con la demanda agregada nacional, no se observan rasgos significativos de desarrollo (Tagliani, 2013, 2014).

### 3.3.2 Antecedentes

La revisión de los antecedentes da cuenta del rol estratégico que jugó la política hídrica para la consolidación tanto política como económica de la provincia, de relativamente reciente conformación.

Como se mencionó recién, la conquista militar implicó el dominio del territorio mediante la colonización, tendiente a incluir la región a un contexto nacional. Para poblar se dictaron varias leyes, entre ellas las más simbólicas: la ley de fomento de los territorios nacionales y la ley nacional de irrigación, constituyendo ésta un proyecto definitivo para la ejecución de obras que incluían a Río Negro.

Los proyectos y las obras finalmente concluidas materializan la importancia que los convencionales otorgaron a la cuestión del agua. La Constitución provincial que dictaron en 1957, ordenó jurídica y políticamente al nuevo estado, estableciendo a la vez la creación de lo que sería el órgano de gobierno del agua.

Aquella Constitución, contenía 12 artículos que versaban sobre el “régimen de las aguas”, donde se determinaba que los recursos hídricos existentes en el territorio pertenecían al dominio público de la provincia, prescribiendo que a las autoridades competentes les correspondía en exclusividad reglar sobre su uso y aprovechamiento; y se creaba y ponía a cargo las aguas públicas a un organismo descentralizado y autárquico.

La Ley provincial N° 285, sancionada en 1961, dio forma definitiva a ese organismo ideado y rigió hasta fines de 1995 -año en que fue sancionado el actual Código de Aguas. En consonancia con las disposiciones constitucionales, la Ley provincial, en su art. 104°, le otorgaba al DPA el carácter de organismo descentralizado, con autarquía en el gobierno administrativo, económico y financiero, con la

capacidad de actuar de las personas de derecho público en sus relaciones con el Poder Ejecutivo y los usuarios del agua pública, y en el ejercicio de sus atribuciones y actividades conexas, como persona jurídica de derecho privado en su relación con los terceros en general.

Quedo así formalizada la gestión hídrica a partir de la creación del DPA, si bien la Nación siguió concentrando varios aspectos de la gestión del recurso. De hecho, dos ámbitos fundamentales como se consideran son el riego y la producción hidroeléctrica, estaban a cargo de Agua y Energía Eléctrica (AyEE) e Hidronor (creada para tal fin), respectivamente.

En tal sentido cabe mencionar que la necesidad de energía llevó al Estado Nación a proyectar y poner en marcha el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos patagónicos como núcleo central del Plan Comahue<sup>37</sup>. Las centrales hidroeléctricas que se construyen en los '60 (algunas continuación de lo iniciado en el Segundo Plan Quinquenal), como nuevo tipo de explotación energética, implicaron grandes transformaciones del paisaje. Si bien excede a este trabajo los análisis que pueden derivar de las mismas, como saldo positivo, estas obras lograron cubrir la demanda nacional de energía. Como saldo negativo, se trató de actividades para afuera de la región, suscitando conflictos sociales (Navarro Floria y Nicolletti, 2001).

Recién creado el DPA, sus funciones estuvieron limitadas a suministrar agua potable a pequeñas poblaciones; aunque el organismo también tuvo a su cargo la gestión y el seguimiento de las obras que se construían a través de créditos del BID y de distintos programas, y así fue organizando los servicios de agua potable y cloacas para la gran mayoría de las poblaciones de la provincia (DPA, 2011). Así mismo, comenzó a desarrollar sistemas de riego en algunos valles de la subregión sur. Un organismo con poca agua para manejar pero que a lo largo del tiempo, se le fueron delegando cada vez más funciones.

“En materia de agua, tanto la provisión de agua potable y el saneamiento como el riego fueron prioritarios para la provincia desde sus inicios, a pesar de las limitadas competencias durante las primeras décadas, cuando el organismo funcionó como un complemento de la gestión de las empresas nacionales, que continuaron hasta 1980, cuando se provincializaron los servicios sanitarios, y hasta los '90, cuando la desaparición de AyEE e Hidronor le otorgaron un nuevo protagonismo a las jurisdicciones provinciales” (DPA, 2011: 33).

Ya con el gobierno de facto en la década de 1970, se dieron señales en procura de la descentralización. Obras Sanitarias de la Nación (OSN) fue la primera en ser transferida en 1980, con la cual el DPA, asumió pautas de gestión distintas a las que habían imperado en las décadas anteriores (esto era, extender las redes para lograr una mayor cobertura).

Los antecedentes, específicamente en materia de riego, pueden rastrearse a partir de los relatos de los primeros colonos respecto sus asentamientos y sus actividades, o de los estudios que se han tenido que llevar a cabo para la realización de las obras de riego. El primer antecedente data de 1884 al iniciarse la construcción del Canal de los Milicos<sup>38</sup>; y luego a partir de 1910 los sistemas de riego que fueron construidos y operados por el Estado, primero por la Dirección General de Irrigación, y más tarde por AyEE, continuadora directa de la primera. Era una preocupación para los gobernadores de los territorios asentamientos dispersos producto de una sola actividad productiva como lo era la cría extensiva de

---

<sup>37</sup> En conjunción con la aparición de la cuestión energética, nacional e internacionalmente, éste se inserta entre los planes de desarrollo aludidos de aprovechamiento de recursos naturales, cuyo punto fuerte era el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de los ríos patagónicos y la promoción industrial de la zona.

<sup>38</sup> Emplazado en la actual localidad Fiske Menuco (General Roca).

ganado. Eso por un lado; por otro, asechaba el peligro de los desbordamientos del río, perjudicando la agricultura y el asentamiento que se pretendía.

El desenvolvimiento de la obra de irrigación que puso en marcha la Nación, y continuó con mayor o menor intensidad, obtuvo apoyo del esfuerzo particular (Martinez De Gorla, 1994). Para la década del '40 alcanzó plenitud la colonización del riego -y el peligro de una gran inundación.

Las mencionadas intenciones de traspaso también contemplaban a esta actividad. El DPA había ido desarrollando sistemas de riego menores y con el traspaso de la actividad, se hizo cargo de los grandes sistemas de riego también. Vale aclarar que los sistemas de riego construidos y operados por AyEE fueron vinculados a la generación de energía y con la mencionada transferencia, las centrales erigidas sobre los canales de riego también fueron transferidas, aunque siendo concesionadas a la actividad privada.

A partir de 1997 se inicia una transformación institucional en el DPA complejizando su accionar unilateral frente a los usuarios. Primeramente fue creada Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado (ARSE)<sup>39</sup> como ente específico para la prestación de los servicios. En 1999, se crea la actual Aguas Rionegrinas Sociedad Anónima (ARSA), cuyo objeto fundamental fue la prestación directa y más flexible de los servicios sanitarios por lo que se transfirió el contrato de concesión suscripto con la Sociedad del Estado sin la parte correspondiente a la atención de los servicios de riego.

Sucintamente, tanto la provisión de agua potable como la generación hidroeléctrica y el riego, usos principales de las aguas de los ríos de la Cuenca, estuvieron gestionados por empresas de la Nación hasta principios la década de los '90, con excepción de Obras Sanitarias de la Nación, para luego irse complejizando la configuración en el suministro de los servicios.

Para una aproximación a la política de la provincia en relación al agua, se prosigue a describir la normativa, casi exclusivamente contenida en el Código de Aguas, y la institucionalidad de la gestión, que como será plasmado, recae casi enteramente en el DPA. También se detallarán otros actores que hacen a la política del agua.

### 3.3.3 Normativa

La Ley N° 2952, sancionada en 1995, más comúnmente conocida como el Código de Aguas (en adelante, el Código), es el cuerpo normativo básico que rige el accionar de la autoridad de aplicación de la política hídrica provincial, que mediante su art. 1° queda constituida recayendo en el DPA. La Constitución vigente<sup>40</sup> que fuera promulgada en 1988 y que derogó completamente la primera, en un solo artículo referido al agua prescribe que

“son de dominio del Estado las aguas públicas ubicadas en su jurisdicción, que tengan o adquieran aptitud para satisfacer usos de interés general. El uso y goce de éstas debe ser otorgado por autoridad competente. El código de aguas regla el gobierno, administración, manejo unificado e integral del recurso, la participación directa de los interesados y el fomento de aquellos emprendimientos y actividades calificadas como interés social. La Provincia concierta con las restantes

---

<sup>39</sup> Mediante la ley N° 3.183 se aprobó el marco regulatorio para la prestación de los servicios y la ley N° 3.184 facultó al Poder Ejecutivo a crear una Sociedad del Estado

<sup>40</sup> No todas las constituciones de las 23 provincias argentinas enfatizan explícitamente el dominio sobre el ambiente y los recursos naturales en su territorio, ni establecen la competencia de reglamentar el aprovechamiento de las aguas de los ríos interprovinciales. Se lee en su art. 70°: “La Nación no puede disponer de los recursos naturales de la Provincia, sin previo acuerdo mediante leyes convenio que, contemplen el uso racional del mismo, las necesidades locales y la preservación del recurso y de la ecología”.

jurisdicciones el uso y aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes” (Constitución provincial, art. 71°).

De esta manera ya preveía la creación de un Código que reglaría el uso del bien agua. El nuevo Código produjo fundamentalmente un ordenamiento de la legislación del sector hídrico, pasó a contener las normas comprendidas en la Ley de creación del DPA (N° 285), la Ley de Servicios Sanitarios (N° 1.442) y la de Control de Calidad de los Recursos Hídricos (N° 2.391), normas que resultaron implícitamente derogadas.

Es por lo anterior que se constituye en un

“cuerpo único ordenado que involucra la tutela y administración de las aguas públicas y su uso por los particulares; el servicio de riego y drenaje; el servicio de agua potable y desagües cloacales; la ejecución de obras públicas de saneamiento e hidráulicas y los aspectos ambientales de protección y conservación de los recursos hídricos” (Volonté, 2014: 124).

Según su art. 6° establece que los objetivos de sus acciones se regirán por los siguientes principios:

- Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
- Respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
- Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la planificación del uso y aprovechamiento de los recursos provinciales, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.
- Lograr el aprovechamiento conjunto, alternativo o singular de las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas, según convenga a las circunstancias del lugar, tipo y naturaleza.
- Determinación periódica del valor de la regalía que debe percibir el Estado provincial en función de la naturaleza de los distintos usos, partiendo de la consideración de que el agua es un recurso escaso y, consecuentemente, valioso y vital para el desarrollo socio-económico-cultural de la provincia, el bienestar general y el de sus habitantes.

En relación a los tipos de agua que se encuentran contempladas en el Código, éste regula las aguas públicas y privadas, aguas superficiales y subterráneas, aguas interjurisdiccionales e internacionales, y aguas atmosféricas. Todas ellas integradas en el ciclo hidrológico, “*constituyen un recurso unitario subordinado al interés general*” (art. 4°) y “*un bien del estado provincial*” (art. 5°). Las aguas de dominio público provincial, son “*las que se encuentren dentro de sus límites territoriales, incluyendo las correspondientes al Mar Argentino adyacente y que no pertenezcan al dominio privado de particulares o del Estado, según el Código Civil*” (art. 2°), mientras que las aguas privadas, siendo aquellas susceptibles de pertenecer al dominio de particulares, “*quedan sometidas a las disposiciones de policía contenidas en este Código, en leyes vigentes y a las que se dicten en su consecuencia*” (art. 3°), obligando el Código a inscribir su título en el Registro de Aguas de Dominio Privado.

Luego, en diversas disposiciones el Código presupone una clasificación de las aguas en subterráneas y superficiales. También hay un capítulo destinado a las aguas interjurisdiccionales, donde se las define como “*Los ríos y espejos de agua que, de algún modo en su recorrido o extensión, limiten, atraviesen o comprendan territorio de la Provincia de Río Negro y, toda agua que atraviere, penetre, salga o limite el territorio de la misma con el de otro Estado, serán consideradas según corresponda, como aguas interjurisdiccionales o inter-nacionales.*” (art. 7°).

Los usos que regula el Código son el uso común o público y el privativo o especial. “*Todas las personas pueden usar las aguas públicas, mientras se encuentren en sus lechos o cauces, para atender las necesidades primarias de la vida (...) y uso doméstico*” (art. 17°). El Código, seguidamente

establece que fuera de los casos allí considerados, nadie podrá aprovechar el agua pública sin la expresa concesión<sup>41</sup>, autorización<sup>42</sup> o permiso<sup>43</sup>, en su caso, de la autoridad competente.

Los usos previstos son para irrigación, mediante sistemas de riego derivados de cauces naturales; para abastecimiento de agua potable y evacuación, tratamiento y disposición final de los desagües cloacales y pluviales; para energía a través de su aprovechamiento hidroeléctrico; e industrial.

Hay una visión oficial de avances, en cuanto la Legislación y obras tendiendo hacia el aprovechamiento integral del recurso. Sobre todo, buscando la compatibilización de los distintos usos, que vendría por una mayor demanda energética.

En el recinto del DPA no suele hablarse de *garantizar* el derecho humano al agua (Entrevista, Funcionario 3, 2016); se habla más bien en términos de dar *prioridad*, lo cual se condice con el art. 32° del Código que establece el orden de preferencia en materia de otorgamiento de concesiones y permisos, tal cual se lista a continuación:

- Abastecimiento para poblaciones;
- Regadíos y usos agrarios;
- Otros aprovechamientos.

### 3.3.4 Organización institucional del gobierno del agua

Según Volonté (2014), el gobierno del agua se compone por: el DPA, las cuencas interjurisdiccionales, los registros catastrales y los regímenes sancionatorios.

El DPA, como la autoridad de aplicación del Código, se constituye como organismo autárquico vinculado al Poder Ejecutivo por intermedio del actual Ministerio de Obras y Servicios Públicos. La figura máxima, el Superintendente es designado por el gobernador a proposición de la Legislatura. Sus fines se encuentran definidos en el art. 258° del Código, previendo “*toda otra ley que se dicte en materia de recursos hídricos*”. El DPA realiza tareas de control de concesiones, autorizaciones y permisos por servicios de riego, abastecimiento de agua potable y saneamiento, planificación y ejecución de obras hidráulicas y sanitarias, control de la calidad y protección de los recursos hídricos, y procesamiento de información relacionada a variables climáticas e hídricas, y operación de sus propias centrales

---

<sup>41</sup> Se requiere concesión por ley, cuando se utilice la fuerza hidráulica con destino a la prestación de un servicio de utilidad pública.

<sup>42</sup> El aprovechamiento estará sujeto a autorización administrativa, cuando se lo destine a: generar electricidad o fuerza motriz para exclusivo uso particular; usos industriales, siempre que no afecten a la carga o caudal del cauce, en forma tal que perjudique a la agricultura o afecte derechos existentes; aplicación a la agricultura, saneamiento o industria electroquímica u otros usos especiales; prestación de servicios públicos de provisión de agua potable o evacuación de líquidos cloacales; para la disposición final de efluentes domiciliarios, urbanos, agrícolas o industriales; todo otro uso permanente no previsto expresamente.

<sup>43</sup> Corresponde el otorgamiento de permiso administrativo, en los siguientes casos: para la realización de proyectos, estudios e investigaciones relativas a los bienes del dominio hídrico y de obras de aprovechamiento, protección, mejoramiento o defensa contra los efectos nocivos; para la realización de obras transitorias y especiales; para el uso de aguas sobrantes de desagües y drenajes supeditado a eventual disponibilidad; para utilizaciones de escasa magnitud, entendiéndose por tales aquellas en que el caudal de agua extraída no supere el límite que se establezca para el cuerpo o curso de agua de que se trate y, salvo que el interesado no peticione, el otorgamiento de una autorización administrativa; para la utilización en la construcción de caminos y calles públicas y el riego de sus arboledas. El caudal necesario será prorrateado entre todos los concesionarios, autorizados y permisionarios existentes, siempre que no haya excedente disponible; para uso de aguas públicas sometidas a regímenes de reserva, siempre que sean compatibles con los fines de éstas; para exploración y perforación de aguas subterráneas previa presentación del plan de obras a realizar y su aprobación por la autoridad de aplicación y sin perjuicio de que la perforación deba ser realizada por personas físicas o jurídicas inscriptas en el Registro respectivo. Este permiso debe obtenerse indispensablemente, previo al otorgamiento de autorización de uso de aguas subterráneas

hidroeléctricas, entre otras actividades. En relación a este último punto, a partir de 2005 con la sanción de la Ley N° 3930, al DPA se le otorgó la facultad de generar energía hidroeléctrica con lo cual ejerce funciones de proyectar, construir y operar centrales<sup>44</sup>. Ello se hizo necesario a partir de los resultados obtenidos con la concesión a privados de las centrales del Alto Valle y Valle Medio.

La presencia del DPA se encuentra diseminada a lo largo y ancho de la provincia mediante Delegaciones, mientras que la sede central desde su creación se encuentra en la capital rionegrina. Dado el crecimiento en la cantidad de sus competencias que fue asumiendo en el transcurso de su historia, en la actualidad, la estructura del DPA se compone de tres Intendencias Generales –presididas por la figura del Superintendente, cuyas atribuciones y funciones se delinearán de manera sucinta.

-La **Intendencia General de Hidráulica y Saneamiento** se encarga de los estudios y proyectos hidráulicos –tanto de riego como de saneamiento- y de la construcción de las obras respectivas para *“mejor utilización de los recursos hídricos, reparar daños provocados por las crecidas, garantizar el abastecimiento cuando los cursos de agua transportan bajos caudales y asegurar la protección de las márgenes de los ríos en zonas urbanas o productivas”* (DPA, 2011: 104). Es decir, dominar el agua para el usufructo humano.

Una de las Direcciones a su cargo fiscaliza el cumplimiento del marco regulatorio y de los distintos contratos de concesión de los servicios de agua potable y desagües cloacales, que en su mayoría están en manos de ARSA. Dicha empresa estatal es hoy la principal prestadora de los servicios sanitarios<sup>45</sup> en el ámbito de la provincia, presente en 40 localidades y 32 parajes de la provincia aproximadamente, mientras que en el resto el servicio es prestado por cooperativas; como el Ente regulador de aquella, el DPA jugó un papel con resultados disímiles porque son dos entidades con demasiadas relaciones como para ser consideradas controlante y controlada (Belvis, 2009).

-La **Intendencia General de Recursos Hídricos** basa su accionar en áreas específicas vinculadas al control de los efluentes industriales y al relevamiento hidrometeorológico provincial. Una de ellas, conocida por sí misma, denominada Control y Calidad y Protección de Recursos Hídricos (Co.Ca.P.R.Hi), tiene la tarea de inspeccionar, medir y asesorar a industrias que vuelcan sus efluentes<sup>46</sup>. Posee un área abocada al control de los efluentes industriales en general, y otra a la industria petrolera específicamente. Por otra parte, se encarga de la planificación y evaluación de los recursos hídricos -una de las tareas que tuvo a cargo el DPA desde su creación.

---

<sup>44</sup> Esta decisión tuvo un marco coyuntural provincial y nacional. En relación a lo primero, los magros resultados de la concesión de las centrales hidroeléctricas tras el traspaso en 1992, condujo a un proceso que culminó con la recuperación de las mismas para el Estado. A nivel nacional, acontecía una reactivación de la actividad económica lo cual llevó un aumento de la demanda energética al tiempo que una serie de medidas desde la Secretaría de Energía de la Nación que acompañaron dicho aumento (Collado, 2011).

<sup>45</sup> ARSA provee el servicio de agua potable a cerca del 95% de la población provincial e informa de una cobertura del 62,64% con disponibilidad de servicios sanitarios. La empresa no paga canon por la extracción de agua, y tiene el derecho de cortar el suministro de agua en caso de atrasos en el pago de 3 períodos de facturación, con autorización previa del ente regulador. ARSA puede comercializar los excesos de producción de agua potable, por ejemplo para su uso en riego, y tiene también la opción de recolección y tratamiento de líquidos cloacales en condiciones de mercado. La empresa también está facultada para realizar otras actividades comerciales e industriales en el país o en el exterior, a condición de que ello no perjudique a sus usuarios. También puede captar aguas superficiales de ríos, cursos de agua y aguas subterráneas dentro del territorio provincial para la prestación de los servicios concesionados, sin otra limitación que su uso racional y sustentable y el respeto a la normativa vigente con autorización del organismo competente. El régimen tarifario es uniforme en todo el territorio.

<sup>46</sup> La puesta en funcionamiento tendió a la realización de controles en los efluentes generados por los establecimientos industriales que se han empadronado por declaración jurada o de oficio. De tal modo, se conformó el Registro de Usuarios de los Cuerpos Receptores Hídricos, en el que se encuentran empadronadas las industrias que vuelcan sus desechos o efluentes en los cuerpos receptores hídricos de la provincia. Con el tiempo han tenido que adaptar sus desagües a la normativa establecida en el Código de Aguas.

Esta Intendencia General, además, representa y coordina la actuación del DPA ante organismos federales e interjurisdiccionales en la materia, como en otros a nivel provincial como la Legislatura o la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; y desde algunos años, lleva adelante todo lo relacionado a los programas educativos y acciones de difusión y concientización. Sería de alguna manera, el área de vinculación interinstitucional del DPA en la generalidad de la temática agua. Desde 1998, tiene a su cargo la implementación del cobro de la regalía de uso del agua pública.

-Por último, la **Intendencia General de Riego**, cuya función más importante es dar regulación del servicio público de riego y drenaje en toda la provincia. Hecha la transferencia de los sistemas de riego y drenaje que operaba AyEE a la provincia, el DPA decidió delegar el servicio a los Consorcios (figura que será abordada en mayor detalle en el siguiente capítulo) por estimarlo la forma más eficiente de prestación de este servicio. Dado que, una vez ejecutado el traspaso desde Nación, se trató de consorciar el cien por ciento de las áreas regadas, una de las tareas principales de esta Intendencia General es la de llevar adelante el Registro de Consorcios de Riego a través del cual se regula y supervisa el accionar de los 18 consorcios existentes, a la vez que fomenta su conformación allí donde aún no se han constituido, y donde están, les brinda apoyo técnico. En el Anexo B puede observarse los distintos sistemas de riego y el tipo de administración, junto al número de usuarios y la superficie regada. A la fecha, el área regada -en consorcio- alcanza las 115.000 hectáreas.

En el resto de los sistemas de riego, donde aún no se ha concretado la transferencia de los servicios a los Consorcios, el DPA es el encargado de ejecutar las tareas, a través de ARSE, que opera y mantiene los canales principales, secundarios, terciarios y cuaternarios, incluyendo sus instalaciones hidráulicas, así como también los drenes principales. El contrato de concesión de los servicios fue celebrado en 1998 por un plazo de treinta años. De este modo,

El Estado, mediante ARSE se ha quedado con los sistemas que fueron difíciles de consorciar –no se pudieron consorciar- y en parte en aquellos que, como es el caso de río Colorado, que nunca se les dio la totalidad del servicio, en parte por la complejidad (...), entonces (...) lo que se consorciaba era a partir de la distribución; es el mismo caso que el IDEVI: nosotros hacemos toda la aducción del río al canal principal y cuando llega la distribución, el trato con el usuario lo tiene el consorcio. Nosotros llevamos el agua en bloque que no involucra el trato directo ni la complicación diaria del usuario” (Entrevista, Funcionario 2, 2016).

ARSE actualmente tiene dos gerencias a su cargo: una de riego y otra de electricidad, que el DPA se las concede para que las opere y administre. Respecto al riego, mediante Ley se convirtió a ARSE en el brazo ejecutor de la actividad. Cabe indicar que sí puede darse una superposición de tareas porque la primera no tiene ingresos propios sino que *“es el contrato que le otorga el DPA lo que le permite entregar el servicio”*, comparten edificio y desde 1998, es la misma empresa la que ha ido renovando el contrato (Entrevista, Funcionario 2, 2016).

La provincia de Río Negro posee 69 sistemas de riego, que cubren una superficie sistematizada total de 185.000 hectáreas aproximadamente. Los sistemas de riego se encuentran distribuidos de manera heterogénea en el territorio provincial. La mayor concentración de la superficie irrigada se da en la región del Alto Valle con el 44%; seguido por Valle Medio – incluyendo el valle de Conesa- con el 33%; el Valle Inferior con el 11%; Río Colorado también un 11%, y finalmente los sistemas menores de la Línea Sur y zona andina con el 2%. Principalmente, se abastecen de la red hidrográfica del río Neuquén, el río Negro y río Colorado, recibiendo el servicio de agua para riego por gravedad. En el Anexo D puede apreciarse mediante un mapa dicha distribución.

Los Organismos interjurisdiccionales de cuencas son otro eslabón que forma parte del gobierno del agua. La provincia, representada por el DPA, participa en los siguientes organismos con competencia en

cuencas hídricas compartidas: AIC, Comité Interjurisdiccional del río Colorado (COIRCO), Autoridad de Cuenca del río Azul (ACRA), Comité Interjurisdiccional del río Chubut (COIRCHU) y Embalse Casa de Piedra; además de ejercer la representación en el COHIFE. El COIRCO es un antecedente característico en el manejo de cuencas interprovinciales en Argentina puesto que su marco jurídico data de 1979, establecido entre cinco gobernadores y el Ministro del Interior de la Nación. Por su parte, la AIC, será vista en mayor detalle seguidamente, en tanto que constituye el sistema hídrico más importante de la provincia y porque además sus aguas sirven al Valle Inferior.

Los consorcios de usuarios de agua pública es otra modalidad, regulada en el Código, de uso y aprovechamiento de agua; y si bien el DPA tiene a su cargo el control y la regulación de los Consorcios, éstos son responsables de la distribución y de las obras y se dan cierta organización institucional.

Luego, el sistema registral y catastral también se halla establecido en el Código. Según el art. 51º, se dispone que todos los derechos sobre las aguas y demás bienes integrantes del dominio público hídrico incluyendo los usos especiales o privativos existentes deberán inscribirse en los Registros Públicos que llevará al efecto la autoridad de aplicación.

Los mismos tienen, en teoría la función de asesoramiento, vigilancia y contralor y de información y coordinación, aunque no son de fácil acceso a todo el público. Se establecieron los siguientes:

- Registro de aguas públicas otorgadas en uso, mediante concesión, autorización o permiso;
- Registro de aguas de dominio privado;
- Registro de exploración y explotación de aguas subterráneas y permisos de perforación;
- Registro de usuarios de cuerpos receptores hídricos.

Por último, se encuentra conformando el gobierno del agua, el régimen sancionatorio. Mediante el Decreto que reglamentó el Código, se estableció un régimen para juzgar infracciones al mismo, tipificando determinadas faltas, como por ejemplo, variar el destino o uso del agua para el cual fue otorgada o captar un volumen de agua que exceda los límites cuantitativos legítimamente utilizables (Volonté, 2014). Cabe preguntar sobre la instrumentalización de dicho régimen y la factibilidad de llevar adelante el procedimiento sancionatorio. Estrechamente vinculado a ello, detalla sobre la dificultad de exigir el cumplimiento de las disposiciones del Código:

“En materia de control de la contaminación (...) tenemos una dificultad. [El DPA] ejerce el control [de las plantas], tiene la declaración jurada de qué tiene y no tiene (...); las plantas de cloaca, las maneja el propio Estado y no cumplen. [El DPA] ha ido empadronando cada una de las actividades que tienen vertido de agua tratada (...). Lo que no es fácil hacerle cumplir a todos que antes de volcarla tienen que hacer su planta de tratamiento (...). Las jugueras que necesitan plantas grandes, han hecho, las madereras han hecho su planta (...). Se avanzó muchísimo, no es para conformarse con lo avanzado (...). Falta un poco más de cumplimiento estricto. Pero también va asociado a una cuestión económica productiva. *‘Si tengo que gastar plata en esto, y no hay financiamiento, nada, tengo que cerrar’*; así ha ocurrido, y me consta” (Entrevista, Funcionario 3, 2016).

El objetivo de la normativa concerniente al agua enfatiza el estudio y conocimiento del recurso en todas sus modalidades y en hacerlo llegar allí donde se necesite. Cabría preguntar, en los términos que utiliza Mussetta (2014), si esta institucionalidad logra asir la realidad, ya que como lo explica, existe una sobre-regulación de los recursos hídricos en pos de la eficiencia que no asegura la solución de problemas.

En la indagación de la existencia y relevancia de una crisis hídrica, la totalidad de entrevistados coincidieron y compartieron la visión de una crisis global del agua en términos de escasez relativa.

Ahora bien, al momento de identificar esa crisis global a nivel provincial, en lo que hace a la cuenca de los ríos Negro, Limay y Neuquén, no se la reconoce en la misma magnitud. La situación de escasez no es necesariamente aplicable al recurso hídrico “*Dada la magnitud de la disponibilidad hídrica y su relación cuantitativa con los usos actuales, solo a nivel puntual de alguna captación para uso humano o riego o brazo secundario de descarga de efluentes, podría considerarse criticidad (en cantidad o calidad, respectivamente)*” (Entrevista, Funcionario 5, 2016).

No obstante, es de público conocimiento la disminución del caudal del río Negro en los últimos cinco, seis años (Entrevista, Funcionario 2, 2016), debido a que se retiene el agua en las represas con el fin de regular, abastecer y generar energía, lo cual se combina con cuestiones climáticas.<sup>47</sup> En una visión generalizada de que “*el recurso es más amplio que las posibilidades de su uso*” (Entrevista, Funcionario 3, 2016), se reconoce un aumento en la competencia por el uso del agua. Por ejemplo, se identifica en el marco de las tendencias a nivel mundial, tierras cultivadas que van cediendo espacio a urbanizaciones y nuevos emprendimientos como nuevas áreas de riego entre el conglomerado de Neuquén capital y el Alto Valle de la provincia de Río Negro (Entrevista, Funcionario 5, 2016).

El tema de una crisis hídrica se encuentra de manera incipiente en la agenda pública, debido, sobre todo, a acciones de visibilización y denuncia de parte de organizaciones ecologistas y asambleas ciudadanas, o sectores directamente perjudicados sea por vertidos contaminantes a cursos de agua aledaños o actividades que van en desmedro del derecho humano al agua. Según algunos entrevistados, se trataría de demandas abordables, pero admiten que el Estado va detrás.

### 3.3.5 Actores con incidencia en la política del agua

El trabajo de identificar los distintos actores que participan de manera más o menos directa en la política pública del agua de la provincia tuvo el fin de discernir sobre la misma en mayor profundidad. Esta elección se fundamenta en el intento de complejizar el modelo racional de decisión, porque “*las políticas públicas vinculan agentes desiguales en relaciones complejas de recursos y poder y juegan un rol predominante, aunque a menudo indirecto, en la conformación de la sociedad*”<sup>48</sup> (Wedel et al., 2005: 31). Una perspectiva tal con tintes antropológicos, “*procura desentrañar las constelaciones de actores, actividades e influencias que moldean las decisiones políticas, su ejecución, desarrollo y efectos*”<sup>49</sup> (Wedel et al., 2005: 39), donde la división entre público – privado, largamente establecido, entre local y global puede no capturar las dinámicas actuales. En este sentido, cabe hablar de los intersticios a los que se refiere Musetta (2014), tan difíciles de aprehender.

#### Actores estatales

Hay un consenso generalizado que reconoce al DPA como el organismo encargado del diseño y ejecución de la política pública del agua, aunque a medida que se profundizó en las indagaciones, tanto a los entrevistados como en medios oficiales, se pudo distinguir otros actores que de alguna manera influyen en la construcción de la política, algunos en mayor medida que otros. De todos modos, su larga trayectoria y la característica de autarquía que posee el DPA, le ha dado margen de acción, debido en parte por ser “especialista” en el tema, y en parte, porque pese a los cambios de signo político como a la alternancia de gobiernos democráticos y gobiernos de facto, ha generado una cultura organizacional que le es propia. Una de las continuidades se refiere al proceso de nombramiento de la figura de

---

<sup>47</sup> Ello hace referencia a que si los pronósticos de nevada indican una merma de la misma, se procede a erogar menos caudal en el invierno para posibilitar la generación de energía en verano. Esto a su vez se entrelaza estrechamente a las probabilidades de los cambios de patrón de precipitación debido al cambio climático.

<sup>48</sup> Traducción propia.

<sup>49</sup> Traducción propia.

Superintendente. No obstante, a partir de 2011, con el cambio de signo político en la provincia, se sucedieron cuatro Superintendentes en el plazo de cuatro años -no siguiéndose la costumbre de elegirlo de las filas del DPA y/o de la ciudad de Viedma- (Entrevista, Funcionario 3, 2016), regularizándose la situación a fines de 2015.

Otros componentes de capacidad estatal (Bertranou, 2014) están dados por haber conducido la política del gobierno con coherencia puertas hacia dentro y, pese a las demandas actuales por contaminación de los ríos, el DPA goza de legitimidad como actor válido.

El segundo actor que se reconoce con injerencia en la materia es la AIC (en realidad, todos los comités de cuenca de los que la provincia es miembro) ya que encierra en su seno distintos actores y distintos intereses, y particularmente porque tiene injerencia en un importante espacio de provisión de energía al país. La misma fue creada en 1985 mediante la firma de un Tratado por los gobernadores de las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires, y el Ministro del Interior de la Nación, manifestando ello voluntad política de recalcar a la cuenca como unidad indivisible y en reafirmar los derechos de las provincias y la potestad exclusiva que les asistía para regular el uso, aprovechamiento y conservación de los recursos hídricos. Las tres provincias sancionaron sendas leyes ratificadorias al año siguiente, mientras que Nación tardó cinco años en formalizar legamente aquella voluntad, quedando finalmente constituida en 1991. Con el proceso de privatizaciones, en 1993 se la define a la AIC como Autoridad de Aplicación de los Contratos de Concesión en lo relativo a manejo de aguas y protección del ambiente. Tanto el estatuto de creación como los contratos de concesión surgieron de negociaciones con la Nación mientras ésta impulsaba las transformaciones económicas, por lo tanto: *“Las regulaciones o normas de los contratos de concesión, aún vigentes, sin ser deficientes, son las que pudieron conseguir dentro de la capacidad de negociación individual de las provincias ante Nación”* (Entrevista, Funcionario 5, 2016).

A partir de su estructura funcional, compuesta por un Consejo de Gobierno, un Comité Ejecutivo, un Órgano de Control y las estructuras de conducción y ejecución técnica que se plantean desde cuatro Secretarías, la AIC mantiene intercambios habituales con el DPA, su paralelo en Neuquén, con Defensas Civiles, y con los Municipios. En cuanto la labor de la AIC de tratar de llegar oportunamente con la mejor fundamentación técnica, *“la experiencia sobre acciones correctivas de la dinámica fluvial muestra que tales recomendaciones, sugerencias o proyectos son más tenidos en cuenta cuando se pudo contribuir con una parte significativa de su financiamiento. Faltaría mucho recorrer en igual sentido con el saneamiento o preservación de calidad de agua.”* (Entrevista, Funcionario 5, 2016).

La AIC está surcada por diferentes intereses y tiene dificultades para ejercer su función de Autoridad de Aplicación de los Contratos de Concesión a causa de sesgadas interpretaciones de la Secretaría de Energía o los concesionarios, respecto la letra de aquellos. Ello incide en el manejo de crecidas, retención y erogación de embalses. A lo que se suma que las jurisdicciones se mueven según sus realidades políticas partidarias e intereses. Por caso, detalla Funcionario 5 (Entrevista, 2016), el DPA ha sido central en las discusiones con la Secretaría de Energía sobre la gestión del riego; su contraparte en Neuquén, no ha sido tan incisivo en cuestiones de riego mientras que se volcó más a los impactos derivados de la ocupación urbana. Por su parte, los intereses directos de la provincia de Buenos Aires respecto los usos actuales de riego no son aún elementos de peso como podría serlo la calidad de aguas que recibe la comarca Viedma-Patagones luego de los usos y retornos hacia la desembocadura del río Negro. La AIC no es una autoridad que jurídicamente pueda posicionarse por encima de decisiones de las provincias.

Desde 2008 los recursos corrientes han ido decayendo impactando en los programas aplicados al monitoreo ambiental y en especial al re-equipamiento de la importante red de relevamiento de hidrometeorológico de la alta cuenca. En paralelo, ha habido un predominio de los intereses de Nación,

respecto la operación de los embalses, a partir de un requerimiento de minimizar erogaciones de los mismos para una anticipada recuperación de niveles a los efectos de contar con mayores reservas de energía dada la crisis energética. En tal sentido, y por la magnitud de las reservas de los embalses (Entrevista, Funcionario 5, 2016), la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA), el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y la SSRH son actores que inciden en aspectos de la política hídrica.

Existen fuertes reclamos desde la sociedad en cuanto al accionar de la AIC. Como puede desprenderse de la descripción, hay deterioro en el monitoreo ambiental y, de alguna manera, el predominio de ciertos intereses dificulta el cumplimiento de las atribuciones con las cuales fue creada.

Además de los mencionados, existen otros actores. El Poder Ejecutivo, a través de diferentes Ministerios y organismos descentralizados, tiene injerencia a través de proyectos que incluyen la utilización del recurso y/o requieren de informes en la materia, del DPA o sus entes regulados, como por ejemplo contratos de concesión de tierras. Con algunas agencias estatales se establece una interacción más frecuente como lo son el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). Las obras buscan un impacto directo principalmente en el sistema productivo facilitando la provisión de agua. Por caso, se anuncian en el último año aportes monetarios en el mantenimiento y mejoramiento de los canales y drenajes para colaboración en materia de riego con la producción frutihortícola que se haya en una coyuntura desventajosa. El rol del gobierno se vuelve fundamental ya que decide la distribución presupuestaria. Así,

“las decisiones de obras participan todos los que el gobernador quiere. En materia de riego se da intervención al Ministerio de Agricultura (...) La implementación en gran medida pasa por el DPA y están obligados porque contiene información. Sí hay diferencias. Pero el gobierno no obstante lo óptimo técnicamente, le interesa que la provincia esté compensada (...) el DPA ejecuta en función de la decisión gubernamental. Es raro que las decisiones gubernamentales no se apoyen en los fundamentos técnicos” (Entrevista, Funcionario 3, 2016).

Particularmente la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, es un actor que desde su creación tiene cada vez mayor participación en asuntos que involucran el bien común. Ello relacionado a los impactos en la naturaleza. En el tema agua dialoga con el DPA y la AIC principalmente. La Secretaría es invitada a asistir a espacios creados por los Organismos mencionados como así también puede solicitar la visita a plantas de tratamiento, o informes a empresas privadas. Sin embargo, es un actor que no tiene poder decisorio.

Se entiende sin embargo la importancia que debe otorgársele a este Organismo ya que se vuelve fundamental lograr un equilibrio entre el uso y protección del recurso, “*ineludible la incorporación de la dimensión ambiental, lo que implica la preservación de los ecosistemas naturales por parte del Estado y de los individuos*” (Volonté, 2013: 2); aunque no debería tratarse lo ambiental como un agregado en los procesos económicos y sociales.

Existen otras dependencias cuyo ámbito de incumbencia es afectado por la política hídrica. Un ejemplo de ello es la Dirección de Cooperativas y Mutuales que asiste a las cooperativas de agua y cloacas de General Conesa, Chimpay, Lamarque, Luis Beltrán, Mainqué; y las Villa Manzano e Ingeniero Jacobacci -casos puntuales que se encuentran en situación de desequilibrio financiero por lo que se puede instar a que el DPA y ARSA asistan para revertir las falencias.

El Poder Legislativo es sin duda también partícipe en el diseño, formulación e implementación en la política vinculada al agua. De hecho, toda la normativa existente al respecto ha emanado de allí. De las nuevas funciones que fue adquiriendo el DPA, y otras que se avecinaban, se creó en 1988 la Comisión

Especial de "Aprovechamiento integral de los recursos hídricos de Río Negro" (la cual se compondría por cuatro legisladores provinciales a propuesta del Cuerpo y dos representantes del Poder Ejecutivo), con la misión de entender “*en todas las cuestiones referentes a la defensa, reserva, aprovechamiento y desarrollo integral de los ríos, lagos, sus afluentes y todas las aguas públicas comprendidas en la Jurisdicción Territorial. Asimismo promoverá y otorgará prioridad a las obras de infraestructura necesarias para llevar agua a las zonas marginadas.*” (Ley N° 2234). La Comisión colaboró activamente, y en bloque, acompañando al DPA en ocasión de la recepción de los sistemas de riego y de la negociación del traspaso de las represas hidroeléctricas (Entrevista, Funcionario 1, 2016; Entrevista Funcionario 5, 2016). Dadas las modificaciones acaecidas en la provincia en materia hídrica, en el 2006, se cambió la denominación de la citada Comisión por la de “Comisión Especial de Aprovechamiento Integral de los Recursos Hídricos, Recursos Energéticos y Servicios Públicos Tarifados de Río Negro”, y por ende su alcance.

No debería dejar de mencionarse al Poder judicial cuyos atributos permiten velar por el cumplimiento de la Ley. Por ejemplo, puede exigir al DPA que cumpla con pedidos de informes sobre la calidad de los cursos de agua, que a su vez se adecúa a la Ley General del Ambiente o la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Por acción u omisión, se conforma en un actor de incidencia ya que sus decisiones pueden sentar precedentes.

### Coherencia e integralidad

Desde el DPA, se brinda un panorama, y a modo de autoevaluación también, de la gestión hídrica en Río Negro a la luz de la aplicación de los PRPH. El especialista en representación de la provincia que participó del proceso de elaboración de los Principios, los describe como “*la mejor referencia a la que cada jurisdicción puede aspirar a llegar*” (Petri, 2012). La provincia aplica varios de los PRPH, entre ellos: manejo de sus recursos hídricos a nivel de cuenca; la existencia de una autoridad única, lo que otorgaría una visión integral favoreciendo la toma de decisiones; organización de usuarios con el estatus de entes públicos no estatales; cobro y reinversión en el sector hídrico ya que se creó un fondo hidráulico provincial a partir de las regalías del Complejo Chocón – Cerros Colorados con el fin de ejecutar obras hidráulicas. Otros como el desarrollo de la cultura del agua (aplica en la provincia el programa educativo ‘El agua va a la escuela’ y custodia del DPA el Museo del Agua y el Suelo); y formación de capacidades (Petri, 2012). En base a la normativa vista, como autoridad única, se encarga de la cantidad como de la calidad del agua.

De lo dialogado con los entrevistados y considerando las atribuciones conferidas al ente autárquico, la política pública del agua reviste carácter de integralidad, pero, el DPA es un reservorio de profesionales, formados en ingeniería en su mayoría, y técnicos allí mismo iniciados, acometidos a dar solución técnica a los requerimientos de la provincia. Esto es, un Organismo que entiende el rol fundamental que juega el agua en una definición estratégica de la provincia, cuya gestión se limita a dar una eficiente administración del recurso sobre la base del buen diseño de obras, del buen asesoramiento a quienes, como los consorcios, se encargan de dicha administración, y de que el agua en bloque esté allí disponible.

El aumento de las competencias que fueron recayendo en una única autoridad, en los términos de las tendencias globales como nacionales que hacen a la gestión hídrica, coadyuvarían a la coherencia y la toma de decisiones. Esto no deja de generar interrogantes, por ejemplo, si un solo organismo especializado, puede abarcar con todo lo que implica una política del agua en una modalidad de sustentabilidad más fuerte; si la autarquía no acarrea el peligro de discrecionalidades, la no consideración de cuestiones sustanciales como la equidad en sus distintos niveles. Aunque excede la extensión y perspectiva de este trabajo, se podría profundizar en este aspecto mediante un análisis de la

capacidad estatal, entendida ésta como los medios para planificar y lograr metas (PNUD, 2010), es decir, la posibilidad de los agentes involucrados de cumplir con lo preestablecido. Algunos aspectos que podrían ser profundizados en este sentido, por ejemplo, son si las Intendencias Generales entre sí trabajan de manera orgánica o como compartimentos estancos, o el uso que hace el DPA del capital social de acción interorganizacional del que dispone.

Por su parte, la dimensión de la ética en relación al elemento agua significa prestar atención a la equidad, a la democratización de la gestión hídrica, lo cual incluye la participación efectiva de las personas, no ya entendidas como usuarias de un servicio, sino más importante aún, mediante una vinculación de responsabilidad (Jonas, 1995) con el río. Es decir, un vínculo con la sanidad y vitalidad del río para un ejercicio real de derecho al agua.

Como no se habla en términos de derecho humano al agua sino de prioridades como se mencionó, el DPA lo que intenta garantizar es la entrega de agua en bloque al operador, sea ARSA, sean las cooperativas de agua. La cuestión de la equidad discurre por otro carril.

### Sociedad

La sociedad se convierte en un actor fundamental, aunque de agencia fragmentada; como se mencionó líneas arriba, la acción de ciertos sectores ha permitido visibilizar problemáticas vinculadas al agua, por ende, también sociales y ecosistémicas. Sus demandas, abordables, ponen, aunque de manera tibia, el tema en la agenda pública. Carrizo y Berger (2012) reconocen una institucionalidad estatal del agua, la cual fue descripta, y también una institucionalidad del espacio público ciudadano en la defensa del agua en Río Negro.

Una primera cuestión tiene que ver con la contaminación proveniente de los efluentes cloacales dada la falta de infraestructura suficiente para el tratamiento de los mismos, en tanto falta de planificación respecto el crecimiento demográfico y de decisión política para que se asigne presupuesto para la implementación de las obras necesarias. Hay focos de esta demanda en distintos puntos de la provincia, llegando la de algunas localidades a los medios de comunicación nacionales<sup>50</sup>. La falta de acción por parte del estado provincial y los municipios, coinciden los entrevistados, se explicaría por motivos presupuestarios.

Existe otra cuestión más abarcadora que se sintetiza en el reclamo “*agua para la vida*”, en conjunción con las asambleas autoconvocadas que se extienden de Sur a Norte y expresan una crítica a la idea dominante de desarrollo que comparten gobiernos y empresas (Svampa y Antonelli, 2009). Esta defensa por la vida del río Negro se manifestó en la oposición a las tratativas para firmar un Convenio con una empresa china en el año 2010 que suponía un proyecto agroalimentario, con inversiones en los valles Medio e Inferior para poner en producción 300.000 hectáreas, junto a inversiones en energía y portuarias para hacer llegar lo producido al país asiático, y que se logró, al menos momentáneamente, (también debido al cambio de signo político en el gobierno local), que no fuera firmado. Luego, se expresa en el marco de la explosión que ha tenido la actividad carburífera en el Alto Valle del río Negro y en la vecina provincia de Neuquén, en gran medida, a partir del descubrimiento de la formación petrolífera Vaca Muerta<sup>51</sup>, y la confirmación de las investigaciones sobre el mismo por YPF en el 2010 (hecho que dio paso a la expropiación parcial de YPF y abrió una nueva etapa en la explotación de los hidrocarburos no convencionales). La alerta provino, en principio, de organizaciones ambientalistas por

---

<sup>50</sup> [http://tn.com.ar/sociedad/del-inodoro-al-lago-denuncian-un-alto-nivel-de-contaminacion-del-nahuel-huapi\\_665651](http://tn.com.ar/sociedad/del-inodoro-al-lago-denuncian-un-alto-nivel-de-contaminacion-del-nahuel-huapi_665651)

<sup>51</sup> Formación de petróleo y gas (shale oil y shale gas) ubicada en la cuenca neuquina con una superficie aproximada de 30.000 km<sup>2</sup> abarcando las provincias de Neuquén, Río Negro y Mendoza (la formación de shale más importante de Argentina). La zona se estima contiene las reservas más importantes a nivel mundial de shale gas y las cuartas más importantes de shale oil.

los riesgos de prácticas extractivas con efectos profundamente cuestionados en muchos países del mundo, y también de los productores frutihortícolas, por temor a una escalada en la competencia que por tierra y agua.

Se configuran así, a grandes rasgos, dos posturas divergentes que quedaron expuestas en ocasión de la renegociación de los contratos petroleros entre el gobierno de la provincia de Río Negro y las empresas asentadas en la zona. La oposición ciudadana se fundamenta en los perjuicios en términos de salud humana y de otras especies, la utilización de cantidades de agua para una actividad<sup>52</sup>, que es partícipe indiscutida en el cambio ambiental global, y también en una política energética de transición. Los episodios que rodean a las negociaciones y la toma de decisión por parte del gobierno, denuncian el interés económico como valor supremo puesto desde la política de desarrollo provincial y los intereses sectoriales. Pese a la movilización ciudadana, la Legislatura sancionó por mayoría la ratificación de los acuerdos de renegociación de los contratos petroleros con las empresas Petrobras, YPF-YSUR, Entre Lomas y Tecpetrol y aprobó la adhesión a la ley nacional que contempla el nuevo régimen legal hidrocarburífero y la modificación de la ley provincial Q N° 4818<sup>53</sup>.

Los medios oficiales y de comunicación en general relevan dos posturas diferenciadas, una en defensa de la renegociación de los contratos y otra a favor de la preservación del agua y el medio ambiente. Planteado en estos términos, podría conducir a una falsa dicotomía; se trata de pensar otros modelos de desarrollos, de dar discusión y avanzar en una transición energética, en otra vinculación con la Naturaleza, lo que incluye la democratización de su uso y cuidado.

A la hora de señalar demandas de la población en relación al agua, estas alertas, no fueron mencionadas por los entrevistados con roles en las instituciones del Estado. Lo cierto es que a partir de tales contratos, se financian hoy varias obras públicas entre ellas, algunas para riego y los servicios de agua potable y saneamiento.

La capacidad de agencia de grupos de la población puede darse de distintas modalidades y bajo distintas herramientas. Por ejemplo, en la ciudad de Viedma se presentaron propuestas ciudadanas respecto el cuidado del agua como proyectos de ordenanza, habiéndose logrado que el que declara “El Agua como bien se haya constituido en Ordenanza municipal<sup>54</sup>”.

Estos espacios públicos que se configuran en torno a la problemática del agua y la contaminación (pero que bien se aplican para el uso discrecional del bien) invocan un marco de derechos reconocidos en la constitución y las leyes e interpelan al Estado, politizando sus responsabilidades públicas (Carrizo y Berger, 2012), es decir, sus demandas los haría hacedores de la política pública del agua o al menos demuestra que la efectiva garantía de derechos exige mecanismos de control horizontal (O'Donnell, 2001; 2010) además de información pública y la institucionalización de canales de participación de la ciudadanía. Por otro lado, demuestra que la importancia de las instituciones formales en la explicación del orden hídrico es contundente pero no es lo único, hay intersticios que desentrañar (Mussetta, 2014).

El modelo de desarrollo que prioriza intereses económicos, también se manifiesta en problemas producidos por una falta de ordenamiento territorial. La falta de un plan estratégico en este aspecto en la provincia de Río Negro, tiene efectos que exceden los conflictos puntuales.

“Al menos se pueden identificar tres problemas: el efecto de la falta de ordenamiento territorial sobre la implementación concreta de programas de desarrollo productivo, el

---

<sup>52</sup> La actividad extractiva, en este caso hidrocarburífera, deteriora las bases socio-ambientales de manera muy amplia: además de los impactos directos e indirectos de la extracción misma, impactará mediante los residuos y efluentes cloacales derivados de un repentino aumento demográfico. Es por ello que considerada de una pesada mochila ecológica.

<sup>53</sup> Es la que establece las bases y condiciones para la renegociación de las concesiones hidrocarburíferas en el territorio provincial

<sup>54</sup> Ordenanza municipal N° 7517 del 30 de mayo de 2014.

efecto de la falta de planificación del usufructo de los bienes de la naturaleza y la cuestión del control geopolítico del territorio expresado en la necesidad de limitar la extranjerización de la tierra” (Miguel y Wallace, 2015: 16).

Respecto éste último, la extranjerización<sup>55</sup> también se constituye en una preocupación ya que incluyen los cursos de agua<sup>56</sup>, además de la falta de claridad sobre la administración y disposición de tierras públicas. Aquella es parte de un proceso más amplio de la economía nacional, que incluso luego de la recuperación de la crisis de 2001, ha tendido hacia su concentración y extranjerización. Como fue mencionado en el Capítulo 2, la apropiación de territorio que contiene fuentes de aguas, es una manera de privatización del bien.

El estudio de Carrizo y Berger (2012) arrojan que la institucionalidad se encuentra cuestionada y necesita innovaciones institucionales; ello más una serie de restricciones para que el gobierno del agua lleve a cabo sus funciones junto a una interpelación no considerada, serían un fundamento para aseverar una dificultad en la contribución al DH.

Cabe preguntar si la política hídrica en curso contribuye al DS en la provincia en tanto se ejecutan distintas actividades que también impactan negativamente en la disponibilidad, uso y calidad del agua. *“A pesar del dominio público provincial y administrativo del recurso, el agua y sus reservorios están siendo acosados por el dominio de las tierras que las circundan”* (Otal, 2013: 12). En otras palabras, a la debilidad estatal en la gestión del bien común se suma un tratamiento territorial discrecional (Pizzolon, 2013), evidenciando la falta de integralidad que amerita la estrecha vinculación existente entre agua y tierra, más aún cuando se habla en términos de cuenca.

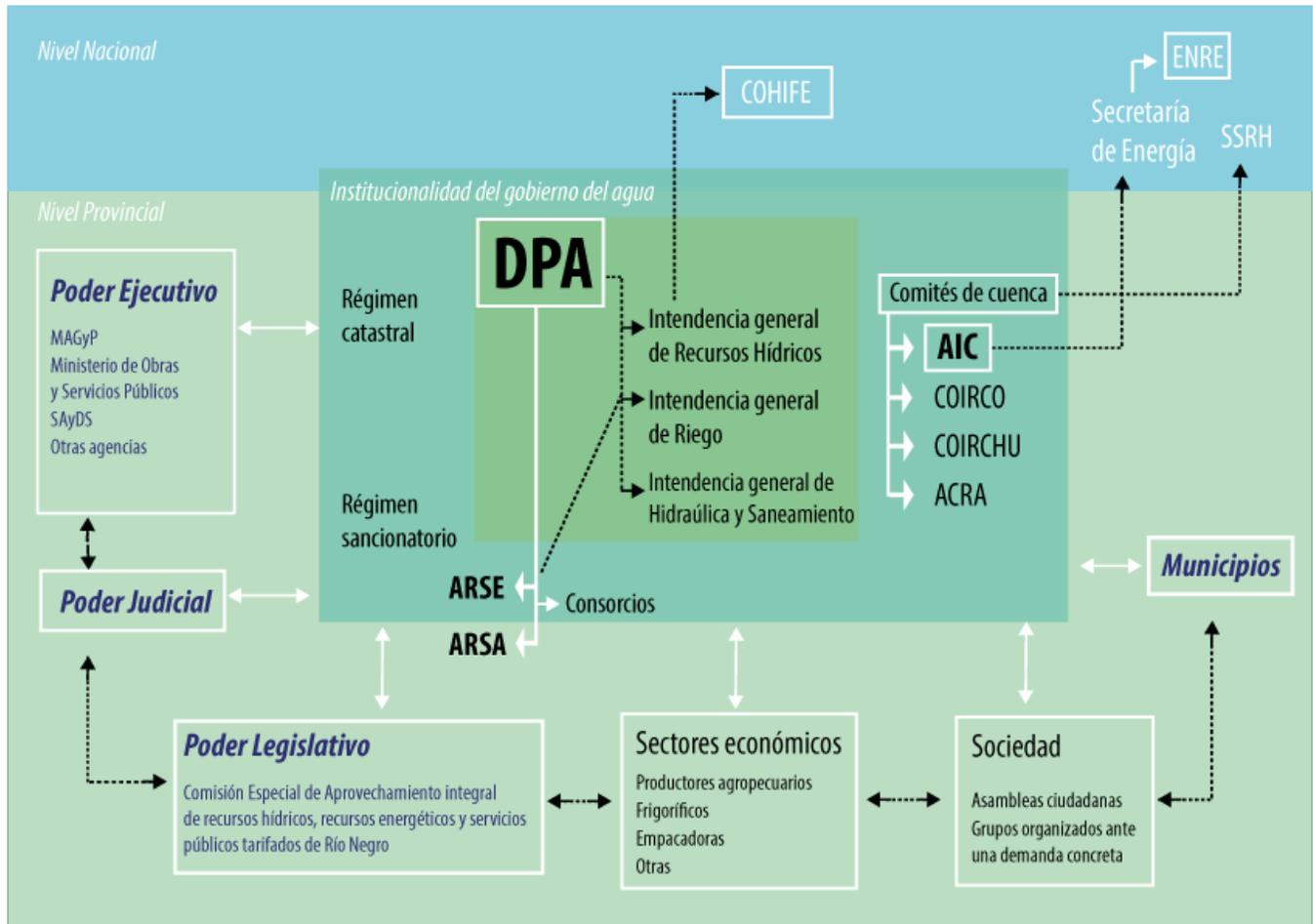
La compleja realidad, en particular del sistema del río Negro, vislumbra desde vacíos de información respecto el sistema hídrico, en términos de cuenca hidrográfica, y de los usos consuntivos (lo que supone información relacionada a cultivos, industrias, actividades extractivas), al desafío de discusiones teóricas, de reflexión de alternativas de modelos de desarrollo y, en función de ello, sobre capacidades estatales y gobernabilidad democrática respecto el bien común global y público.

---

<sup>55</sup> De la superficie rural total en Río Negro de 17.679.594 hectáreas, un 2,03% se encuentra en manos de extranjeros (Miguel y Wallace, 2016). Esos porcentajes aumentan en gran medida cuando se desagregan por departamentos, presentando la zona cordillerana los más elevados, seguida de la cuenca del río Negro y la región costera.

<sup>56</sup> En la actualidad, el caso del empresario británico Josep Lewis, se encuentra ampliamente difundido. A partir de la compra de una estancia a orillas del lago Escondido, se niega el libre acceso hacia el lago cuyas orillas son públicas, lo que ha sido blanco de una denuncia penal por población de Bariloche y El Bolsón por irregularidades y por daños y usurpación de aguas.

**Diagrama 2.** Esquema de los actores de la política pública del agua en Río Negro.



Fuente: elaboración propia

En cuanto al espacio a relevar en concreto en el siguiente capítulo, serán, además de los actores mencionados con injerencia variable, el IDEVI y el Consorcio de Riego y Drenaje del Valle Inferior, ente autárquico uno, figura pública privada el otro, dos ámbitos clave que hacen a la utilización del agua del río Negro en el valle irrigado. Respecto a demandas desde los agentes que participan en el sistema de riego, no se generan, al menos inicialmente, en la cuestión del “agua para la vida”, si no que surgen más bien, en relación a la producción y/o ante una inminencia en la imposibilidad de organización como “usuarios”.

## CAPÍTULO 4: LA POLÍTICA HÍDRICA EN EL VALLE INFERIOR Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO HUMANO

Teniendo presente los antecedentes de la provincia en materia hídrica y específicamente en relación al riego, como brevemente se comentara en el capítulo precedente, las labores han tenido como norte la configuración de la región como espacio productivo. No ello sin dificultades.

En este capítulo se aborda la especificidad de la política hídrica en el Valle Inferior y su contribución al DH; es decir, las consecuencias en las personas que toda alternativa en el marco de una política pública supone. Antes de proceder a la exploración, en función de las variables planteadas en Capítulos 1 y 2, se contextualiza primero la zona donde ha sido implantado el IDEVI y luego se detallan las figuras que hacen a la política del agua en la zona.

### **4.1 Introducción al caso de estudio**

La selección de la zona del Valle Inferior como caso de estudio responde a dos razones, una de tipo metodológica y la otra producto de la realidad de la provincia, vinculándose ambas estrechamente entre sí. Primeramente, es concordante con el formato de caso de estudio que propone el Posgrado en DH, que consiste en el estudio de *una* experiencia de política pública. Considerar la totalidad de la provincia excedería el objetivo a cumplir; más aun teniendo en cuenta los disímiles desarrollos de las distintas zonas brevemente aludidos en el capítulo anterior. Y en tal sentido, esta investigación pretende ser un primer acercamiento a un análisis desde el DH, pasible de ser aplicado en las otras regiones. Además, la selección de este estudio de caso justifica el método de recolección de información seleccionado para cumplir con los objetivos establecidos. La realización de entrevistas en zonas más alejadas hubiera sido, por razones económicas y de tiempo, inabarcable en esta investigación.

El Valle Inferior no presenta hoy, en materia de agua, un lugar destacado en los medios y/o en la agenda de autoridades. Perteneciente al sistema mayor de la cuenca de los ríos Negro – Limay – Neuquén, opera en la zona una política hídrica vinculada a designios más amplios que los locales. Por ello es un caso que permite relevar la multiplicidad de vinculaciones posibles en la materia; y fundamentalmente porque, desde una perspectiva histórica, evidencia un plan de desarrollo (según los términos de la época) que implicó grandes transformaciones y que aún no ha sido concluido.

El Valle Inferior o también Valle de Viedma, es el “hinterland” de la ciudad de Viedma, capital desde la época de la gobernación de la Patagonia y luego del territorio rionegrino. “*Era una capital administrativa pero administraba magros recursos*” (Rey, 1996: 130) y, a grandes rasgos, hasta la década de 1940 predominó el estancamiento.

Siendo parte del territorio semiárido de la Argentina, la irrigación resulta necesaria para el cultivo de sus tierras. Desde inicios del siglo XX hubo estudios para la valorización agrícola de dicho valle (Casamiquela, 1994; Martínez de Gorla, 1994), lo que incluía proyectos hidráulicos de contención para evitar las inundaciones que azotaban a la región que no prosperaron en lo inmediato. Las crecidas del río

a su vez hacían desbordar a la laguna El Juncal<sup>57</sup>, generando inundación de tierra fértil e inutilización de la misma para el pastoreo, incomunicación entre poblaciones aledañas, perjudicando en general a la gente y su asentamiento. A esto se debe sumar las sequías que cada tanto asolaban a la zona. Hay varias razones para explicar la falta de una agricultura bajo riego “*en el marco de las condiciones estructurales de la zona, no se acertó con un rubro productivo excedentario, competitivo, con destino al mercado extra regional*” (Rey, 1996: 132).

Todo resultó en una escasa producción en esta área del valle. Fue recién a fines de la década de 1920, que se concretó una de las alternativas ingenieriles propuestas y se desecó la laguna, significando ello una gran transformación ecológica y un antes y un después para la región ya que dejaba atrás el peligro de inundación latente y la incomunicación entre las poblaciones.

Comprendidas las razones que limitaron la agricultura en comparación con la zona altovalletana, es menester mencionar el contexto político que décadas después dio impulso al desarrollo del Valle Inferior. Conformada la provincia, con la Constitución de 1957 sancionada, el primer gobernador electo, integrante de la dirigencia política viedmense, a partir del diagnóstico de regiones subdesarrolladas y desarticuladas entre sí, orientó su estrategia hacia la integración regional. Conocida como “Plan Castello”, proponía el desarrollo del Valle Inferior, entre otros proyectos (explotación del hierro en Sierra Grande; soda Solvay, puerto, cemento, acueducto en San Antonio; comunicación en Viedma) para potenciar la zona Atlántica y de ese modo equilibrar el contexto provincial. Es decir, estuvo anclada en dos pilares: uno político y uno económico. El primero para subsanar rivalidades -acrecentadas con la decisión de otorgarle la capitalidad a Viedma; el segundo, para balancear ese desequilibrio demográfico, político y económico.

El éxito del plan se debió a su inserción en el contexto nacional e internacional: en coincidencia ideológica con el gobierno desarrollista a nivel nacional que embanderaba un proyecto que promovía sectores estratégicos (acero, petróleo, gas) suponiendo “*la integración de la industria nacional y la ampliación de la frontera agropecuaria*” (Constanzo, 1998: 110). Así mismo a nivel internacional, donde predominaban políticas keynesianas y las ideas estructuralistas de la CEPAL preocupadas con el subdesarrollo que propiciaban la tecnificación del agro y que promovían la obra pública con financiamiento.

Ahora bien, pese al éxito del Plan y el notable crecimiento desde los ‘60, no se ha diversificado la base productiva; por ello Rey (1996) afirma que Viedma tuvo crecimiento pero no tuvo desarrollo.

## **4.2. Actores que inciden en la política del agua en el Valle Inferior**

### *4.2.1 Instituto del Valle Inferior del río Negro*

El IDEVI se planteaba como palanca de transformación del Valle Inferior, cuya producción alimenticia sustentaría el crecimiento demográfico que supondrían los proyectos provinciales arriba mencionados. Todo, aprovechando los elementos de la naturaleza e introduciendo nuevas tecnologías para hacerlo.

En el contexto descrito, sumado a la Alianza para el Progreso<sup>58</sup>, que lanzada la administración estadounidense -mediante la cual se propició crédito para la tecnificación del agro, el gobierno

---

<sup>57</sup> La laguna el Juncal hace a la historia y geografía del valle de Viedma. Conformaba un espejo de agua que se alimentaba de zanjones provenientes del río. Paralela a éste, recorría casi 60 kilómetros. La ciudad de Viedma sufrió varias inundaciones. La más grave fue en 1899, cuando casi llegó a desaparecer ante el avance de las aguas en la laguna.

<sup>58</sup> La Alianza para el Progreso se trató de un Programa del gobierno norteamericano a inicios de los ‘60, establecido como la contraparte del combate contra el avance comunista puertas adentro del continente americano. Fue un ambicioso

provincial decidió para llevar a cabo el plan, contratar a una consultora foránea, Italconsult S.A.<sup>59</sup> para la realización del estudio de prefactibilidad a los efectos de poner en valor la zona, resultando en un anteproyecto que, para su implementación, por condicionalidades de los organismos internacionales de crédito, se requirió una nueva forma institucional: un organismo autárquico. Ello en el entendimiento que la promoción del desarrollo regional envolvía actividades administrativas puramente técnicas.

De tal modo, el 4 de agosto de 1961 se creó por Ley provincial N° 200 el Instituto de Desarrollo Valle Inferior “Comandante Luis Piedra Buena”, como el organismo específico para instrumentar el programa planteado. A partir de la creación del IDEVI, como ente autárquico, el BID otorgó en 1962 el crédito para la primer etapa, y luego la FAO prestó asistencia técnica, fundamentalmente enviando expertos para concluir con los estudios de factibilidad:

"Los técnicos profesionales proyectaron y ejecutaron las obras para ellos [los productores]; dirigieron el sistema de riego y pusieron agua a su disposición; investigaron, experimentaron y extendieron los sistemas agronómicos para aconsejarlos y facilitarles su tarea de producir. Los administrativos cumplieron con el apoyo que la burocracia demandaba para que todo el organismo funcionara al servicio de ellos" (Digiuni, 2012: 275, 276).

En el art. 3°<sup>60</sup> de la Ley N° 200 se detalla la ubicación de aplicación del programa. Se trata de una franja de tierra de 8 kilómetros de ancho y casi 100 kilómetros de longitud, extendida paralelamente en la margen sur del río Negro con una dirección noroeste a suroeste, entre los 40° y 41° latitud sur y los 63° y 64° longitud oeste, desde el paraje Primera Angostura al noroeste hasta la desembocadura en el mar Atlántico al sureste.

El mismo artículo excluye a las zonas de jurisdicción municipal urbana declarada y a futuro. Por cuanto, la colonización se daría en el área susceptible de ser regada. De la totalidad de las 80.560 hectáreas que abarca el Valle así enmarcado, un total de 60.500 hectáreas se programaron poner bajo riego en sucesivas etapas. El IDEVI se puede definir y describir tanto como un Ente como una región, una región de chacras.

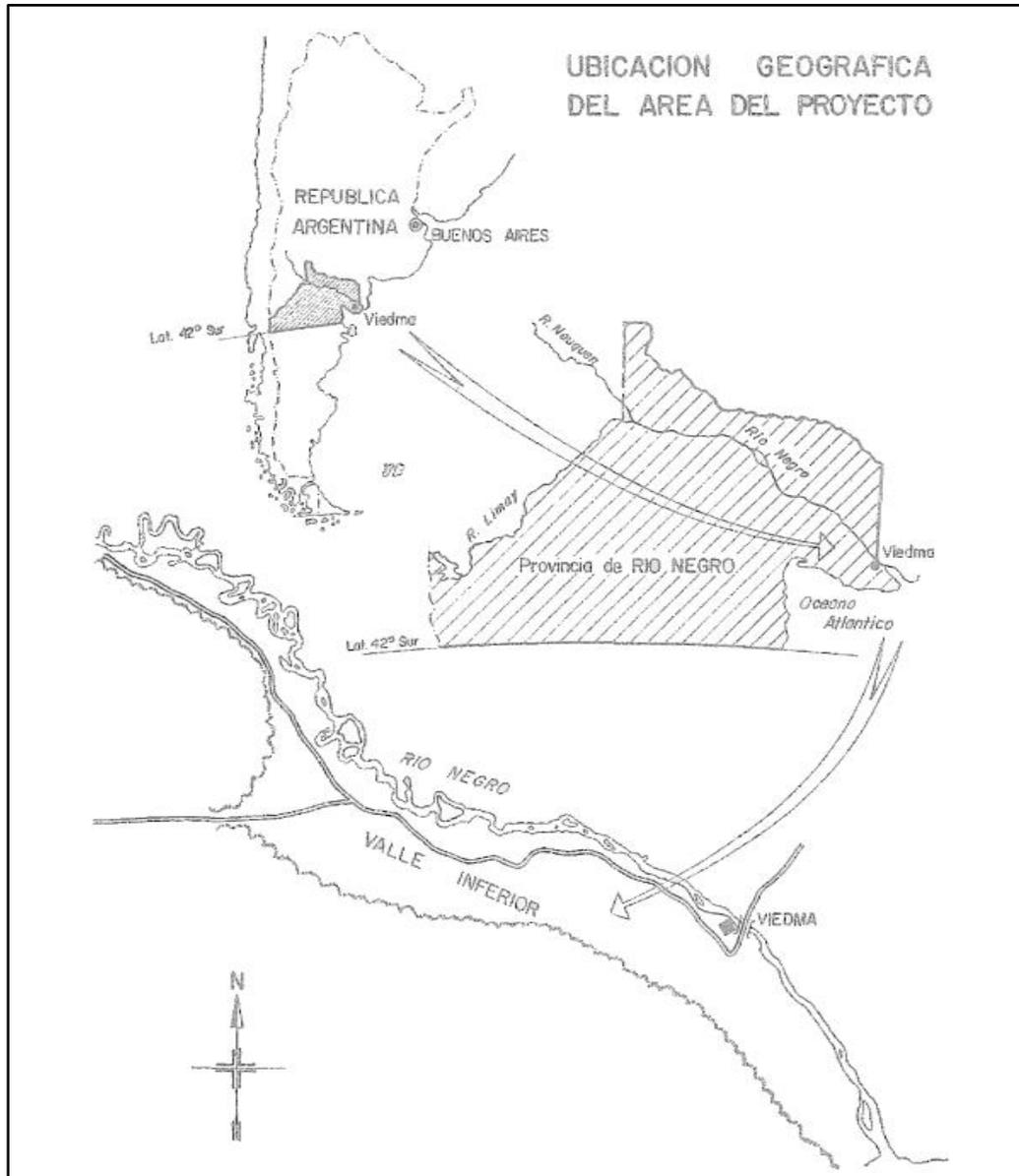
---

programa de transferencia de recursos económicos hacia América Latina, mediante el cual Estados Unidos se proponía participar del desarrollo latinoamericano argumentando una relación directa entre subdesarrollo y peligro comunista.

<sup>59</sup> Empresa consultora italiana.

<sup>60</sup> Coherente con la Ley N° 14 de 1958 que declaró de utilidad pública con fines de colonización a las tierras rurales de la provincia

**Mapa 4.** Ubicación del proyecto IDEVI



Fuente: FAO (1970).



El objetivo institucional del IDEVI, definido en su ley de creación, fue el de habilitar tierras aptas para riego, promoviendo el asentamiento de población a partir de la adjudicación de parcelas, y fundamentándose en “*incorporar nuevas zonas de regadío a la producción de alimentos y fomentar el desarrollo del Valle Inferior por contar con condiciones propicias para la ganadería y la mayoría de los cultivos de zonas templadas y templadas frías*” (FAO, 1970: 3). Quedó así establecido en el art. 4° de aquella la programación del desarrollo económico y social del Valle Inferior del río Negro (inciso a); la realización de obras y trabajos hidráulicos de derivación de aguas del río Negro (inciso d); y de todas las obras y trabajos públicos de jurisdicción provincial que relacionen con los objetivos del IDEVI (inciso e). Así mismo, en el mismo artículo, inciso c, dejó establecida la relación con el DPA:

“Ejercer dentro del Valle Inferior del río Negro, como delegado por ministerio de la ley (intendente) del Departamento Provincial de Aguas los poderes administrativos y de policía que competen a aquél, según la legislación general de aguas. Sólo en esta materia el IDEVI actuará de dicho Departamento, conforme a la legislación general.” (Ley K N° 200, art. 4°, inciso c).

En su momento fue un proyecto cautivador. También, como menciona Andrés “*eran tiempos de desarrollo económico, y en el campo de esas políticas que tenían sustento en el orden nacional, el gobierno provincial se identificaba y elaboraba sus propias políticas*” (2012: 284). Una obra hidráulica tildada de la más moderna en América Latina para la época, se la dotó de un sistema de riego de avanzada con un sistema “telescópico” de canales, que permiten regular el caudal de agua de mayor a menor, un sistema de desagües colectores de drenaje para evitar la salinización de los suelos; así mismo, en simultáneo con el desenvolvimiento de la colonización chacarera, se construía la infraestructura que habilitaba al proyecto (FAO, 1970: 142), esto es, establecimientos de enseñanza, de salud, viviendas rurales, electricidad y caminos públicos; se desarrollaron dos centros urbanos, El Juncal y San Javier y un conjunto de obras emblemáticas<sup>61</sup> como la Estación Experimental Agropecuaria (EEA)<sup>62</sup>.

Respecto la ejecución del proyecto, ésta se programó en tres etapas, por zonas y subzonas, de este a oeste con respectivas redes de riego, drenaje, nivelación, servicios y viviendas prediales; en función de los resultados de los estudios realizados, guiándose por las condiciones naturales del Valle de Viedma y los modelos de chacras<sup>63</sup>. La primera etapa comenzó en 1967; en 1975 la segunda, y la tercera aún se encuentra inconclusa.<sup>64</sup>

En la actualidad, el IDEVI cuenta con alrededor 561 parcelas, 20 mil hectáreas cultivadas aproximadamente, cuyas extensiones son entre 20 a 300 hectáreas, oficialmente, pero las hay de 500, 1000 hectáreas y más.<sup>65</sup> Ya no existe la adjudicación de tierras. En cambio, las nuevas incorporaciones a la producción corren por cuenta de los privados: se empadronan nuevas parcelas con superficie bajo

---

<sup>61</sup> Se refiere a: primero la defensa contra las inundaciones, luego a canal principal y el sistema de riego y drenaje, la Estación Experimental Agraria, y el Centro de Maquinarias y Transporte

<sup>62</sup> Creada en 1965 por IDEVI, y originalmente denominada Estación Experimental de Riego y Cultivos, se constituyó en una de sus obras emblemáticas, indispensable para la puesta en marcha del Proyecto de Rehabilitación de Tierras del Valle de Viedma. Hasta 1990 recibió distintas denominaciones y cumplió diversos roles.

<sup>63</sup> *Chacra hortofrutícola* de 20 hectáreas brutas destinadas en un 70% a frutales y en un 30% a hortalizas; *tambo* de 40 hectáreas brutas; *hacienda ganadera* de 80 hectáreas brutas.

<sup>64</sup> En la primera etapa, que se extiende 1967 a 1973 comienzan las obras, abarcando una superficie bruta de 8.345 hectáreas, parcelada en 113 chacras frutihortícolas, 13 tamberas y 43 ganaderas. La entrega era efectuada en condiciones de radicación y producción inmediata. La segunda etapa fue adjudicada parcialmente en 1975 y finalizó el proceso en 1979, abarcó una superficie bruta de 13.350 hectáreas, parceladas en 282 chacras frutihortícolas, 8 tamberas y 33 ganaderas. La tercera etapa, en proyecto, abarca 21.600 hectáreas, quedando 17.630 netas de riego, fraccionadas en 170 parcelas, que se destinarían totalmente a ganadería y cerealicultura.

<sup>65</sup> Ver Anexo D.

riego a partir de inversión privada, aprovechando la infraestructura troncal para riego existente. En los últimos diez años se han dado desarrollos privados con superficies de 1000 hectáreas o más, en las cuales el Estado sólo otorgó la concesión de agua. Se trata de privados que vienen de otras regiones o de quienes han logrado una capitalización en los últimos años.

En paralelo a otras leyes y otras concepciones sobre la administración del Estado, se diluye la autarquía y descentralización con que había funcionado el IDEVI. En 1987 hubo modificaciones en distintos artículos referentes al Consejo de Administración y a partir de 1995 -año que inicia con una crisis social, económica y política inédita en la provincia- comenzó la alternancia entre la intervención y la normalización, a la vez que ha ido variando la dependencia Ministerial a la cual pertenecía.

No debería desvincularse ese devenir del contexto nacional e internacional. En tal sentido, atendiendo a las etapas que establece Tagliani (2013, 2014) para describir la economía de la provincia, entre 1975 y 2001, el régimen económico se basó en el liderazgo del mercado y en la provincia los recursos se orientaron a las actividades más eficientes, definidas por las ventajas comparativas internacionales (Tagliani, 2013), consolidándose así la especialización y la concentración de la actividad agroindustrial en los valles, y resintiéndose los proyectos impulsados por el estado desarrollista (Tagliani, 2014).

La política liberalizadora y desreguladora, tuvo una máxima expresión en el IDEVI donde desaparecieron pequeños y medianos productores, las unidades se tornaron económicamente insustentables para los colonos, y al endeudamiento le siguió el éxodo. Desde la década del '80 se pierden bienes patrimoniales y de haber tenido alguna vez alrededor de 700 empleados, hoy ese número se sitúa entre 40 y 50. En ese contexto del IDEVI y de una provincia insolvente, sucede la transferencia del sistema de riego a la figura de los consorcios.

Por su parte, Villegas Nigra (2015) traza tres etapas del IDEVI que coinciden con la vigencia de diferentes regímenes económicos:

El primero es de organización, planificación y comienzo de la producción como ya se hizo alusión. Dicha etapa coincide con la vigencia del desarrollismo y se caracteriza por una significativa presencia estatal en la construcción de infraestructura y de actividades productivas. La segunda etapa coincide con la vigencia del régimen económico liberal vigente desde mediados de los '70, implicando un repliegue de las actividades económicas de la colonia. Con el inicio del nuevo siglo, aunque con una nueva versión del desarrollismo alentado por el alza de los precios de las materias primas, y una diversificación de actividades y de actores que revitalizan la atmósfera productiva de la colonia (Villegas Nigra, 2015), no se observan rasgos significativos de desarrollo ya sea en la forma de expansión geográfica y/o aumento en la variedad de actividades. Tal comportamiento descrito de la economía encuentra correlación con el estado de las variables sociales (Tagliani, 2013).

Se podría continuar extendidamente sobre las características y las historias del IDEVI. Su actualidad como lo que ha sido su devenir es objeto de debate y pasible de investigaciones desde distintas perspectivas. Tal debate contiene un rango de posturas que van desde la invocación del IDEVI como la representación concreta de un ideal (Andrés, 2012) -y por ello una añoranza de lo que podría haber sido y no fue, a la crítica al dirigismo estatal y por ende la necesidad de flexibilizar el proyecto en función de los vaivenes de la historia y la política económica, como así también la denuncia de una escasa voluntad de los gobiernos y magros aportes presupuestarios, e incluso, de un clima de discrecionalidad y corrupción administrativa indispensables para el tráfico de tierras fiscales (Otal, 2013), del cual el IDEVI no fue excepción.

En síntesis, se trató de una obra ingenieril para colonizar, potenciar el desarrollo económico de la región. Desde su inicio, puede plantearse entonces que la política del agua tuvo el objetivo de contribuir con el desarrollo del proyecto, procurando esté siempre disponible como insumo para la producción. Es

decir, una obra ingenieril hidráulica y una colonización social; sin la primera, la segunda no podría haber sucedido, y sin el agua todo hubiera sido impensado.

#### 4.2.2 El Consorcio de Riego y Drenaje del Valle Inferior del río Negro.

El consorcio se constituye en otro eslabón de la política del agua en el Valle Inferior, producto de la política a nivel provincial, en conjunción con diseños nacionales y, en cierta medida, internacionales.

En la gestión de los sistemas de riego de la provincia, interviene el estado provincial, los consorcios y productores. Un sistema de riego conforma un área determinada cultivada bajo riego compuesta por varios elementos físicos y administrativos (FAO, 2015b), cuya extensión, en el caso del Valle Inferior, abarca lo descrito por la Ley K N° 200. Antes de precisar cuestiones referidas al Consorcio que se aborda, se detallan definiciones y características comunes generales a todos los consorcios de la provincia para comprender la lógica con la que fue pensado.

Un consorcio de riego y drenaje es un ente público no estatal con personalidad jurídica propia regidos por Estatuto, cuya finalidad primordial es la prestación de los servicios de riego y drenaje que le han sido concesionados por la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 2952 (Peri, 2004). El Estado delega en tal figura la asignación y distribución del agua desde el canal principal hacia los diferentes predios productivos, la evacuación de sus excedentes y le otorga la facultad del cobro del canon (FAO, 2015b). Tales atribuciones se ejercen en un ámbito territorial que se denomina “Zona de Influencia”, compuesto por el sistema de riego y los inmuebles de los usuarios de aquel. El consorcio<sup>66</sup> debe velar por que los usuarios<sup>67</sup> hagan un uso legítimo y eficiente de las aguas. El contralor de los consorcios lo efectúa el DPA, que además, según el Código, “*puede intervenir cuando por negligencia en la ejecución, operación de los servicios o mantenimiento de las obras, o por inobservancia de las normas legales, reglamentarias o estatutarias, se comprometa en forma grave la consecución de la institución (...)*” (art. 119).

Los consorcios tienen una organización interna y funcionamiento establecidos en el Estatuto de cada uno. Respecto lo primero, el consorcio se integra por un órgano deliberativo, las asambleas, uno ejecutivo electo por la asamblea y un órgano administrativo/operativo (FAO, 2015b). En el Estatuto del Consorcio del Valle Inferior se establece que serán autoridades del mismo: la Asamblea de sus integrantes, la Comisión Directiva y la Comisión Revisora de Cuentas.

En cuanto al funcionamiento, para cumplir la tarea de la distribución de las aguas, un consorcio involucra actividades técnicas y administrativas (FAO, 2015b), entre ellas, la confección de Planes de Riego, a partir de la Declaración de Cultivos que debe realizar anualmente cada usuario –con lo que planifique implantar o los ya implantados, y un ciclo de riego. En el caso del Valle Inferior, se riega entre los meses de agosto y mayo, y existe un corte programado durante los meses de invierno para realizar las tareas de limpieza, mantenimiento y reparaciones de los canales de riego, comenzando por el canal principal (FAO, 2015b). Esto no se cumple cabalmente, como se verá más adelante en el capítulo, y de hecho, el desarrollo de ciertas actividades impide el cierre de dicho canal.

Un último aspecto a mencionar es el financiero. Los consorcios se financian principalmente a través de la recaudación del canon de riego el cual lo fija cada consorcio a partir de la elaboración de su presupuesto. En la provincia se registra una variedad de tarifas; en el caso del Valle Inferior la misma es

---

<sup>66</sup> Para profundizar sobre la normatividad que guía a los consorcios en Río Negro, puede consultarse en el Código de Aguas, Libro segundo, Título IV “De los Consorcios”, art. 106-122 y el Reglamento de Riego y Drenaje del DPA.

<sup>67</sup> Usuario en el sistema de riego, según lo define el Reglamento de Riego y Drenaje del DPA es la persona física o jurídica establecida en la Zona de Influencia irrigada, que por su condición de productor agrícola, pecuario e industrial, tiene opción de acceder a la prestación del riego y drenaje.

de pesos 361,50 por hectárea (empadronada<sup>68</sup>) por año, abonándose en seis pagos bimestrales. Hoy desde la intervención se discute actualizar la tarifa, ya que es una de las más bajas de la provincia. De hecho, la cuestión del canon, ha sabido dominar las discusiones en las Asambleas del consorcio poniéndolo ante un embate dada la variedad de realidades e intereses de los consorcistas.

El término *transferencia* de la gestión del riego significa trasladar la responsabilidad y autoridad de dicha gestión desde las agencias gubernamentales a las organizaciones no gubernamentales, como las asociaciones de usuarios de agua (Vermillion y Sagardoy, 2001). Entre otras cosas, argumentando que la participación de usuarios, coadyuvaría a la equidad y democratización. Sin embargo, los consorcios presentan varias tensiones en común, concerniendo aquí incorporar la especificidad de las del Valle Inferior.

El deseo en la provincia de consorciar los sistemas de riego databa de antes (Volonté, 2013), de hecho en la constitución provincial de 1988 en el artículo sobre el Régimen de Aguas se hace referencia a las comunidades de usuarios. El hecho, no obstante, aconteció como consecuencia de la política imperante en el gobierno nacional, que decidió la transformación y posterior liquidación de AyEE. Tales circunstancias y condiciones se traducen hoy en dificultades que Peri (2004) sintetiza en: falta de mantenimiento adecuado de los sistemas, alto grado de obsolescencia y deterioro generalizado como producto de la falta de inversiones durante los últimos veinte años; altos costos de mantenimiento resultantes de la mayor proliferación de malezas acuáticas, a partir de la construcción de las Obras Chocón- Cerros Colorados; bajos índices de recaudación en el cobro del canon de riego originado en la resistencia de los productores a pagar por un mal servicio y a la crítica situación económica que los afecta, todo lo cual en su conjunto resulta en un elevado déficit de explotación de los sistemas de riego; *“falta de capacitación de los productores en la operación y administración del riego como consecuencia de la inexistencia por largos años de acciones y mecanismos que los orientaran en tal sentido”* (Peri, 2004: 10).

Más aún, según FAO (2015b) no se registra entre consorcios de la provincia una práctica de mecanismos de cooperación y articulación pese a que comparten mismas dificultades y limitantes. El usuario no termina de asumir sus responsabilidades sea, por el deficiente estado de las redes menores, el uso ineficiente del agua o la baja tasa de cobrabilidad del servicio. Sin embargo, no se ahonda en las posibles causas de este (no) accionar; y cabe preguntar qué hubo para promover la responsabilidad.

La decisión de consorciar no tuvo como fin último el DH, ni siquiera la intención de democratizar el espacio de decisiones en relación al agua y a la producción, se buscaba equilibrio financiero global de los servicios (Peri, 2004). De hecho, en el art. 109° del Código se señala que la constitución de un consorcio podrá ser promovida de oficio o a petición de los usuarios del sistema, siempre que *“a juicio de la autoridad de aplicación resulte técnica y económicamente conveniente”*.

El Consorcio de riego y drenaje del Valle Inferior comenzó a operar el 1° de enero de 1999, a partir de la concesión del servicio y el permiso para la utilización de las redes y obras complementarias tras un año de preparación, asumiendo de tal modo las tareas que hasta el momento asumía la intendencia de riego del IDEVI. La maquinaria que poseía el IDEVI en comodato fue transferida al Consorcio, completando así el desguace referido más arriba.

En concordancia con el Código y el Reglamento de Riego y Drenaje de DPA, el Estatuto del Consorcio de Riego y Drenaje del Valle Inferior establece que son integrantes del Consorcio todos los propietarios y/o adjudicatarios cuyos predios estén comprendidos en la Zona de Influencia en cuestión; y en su art. 11° establece: *“El carácter de integrante del Consorcio es un derecho inherente al de la*

---

<sup>68</sup> El régimen del consorcio sólo aplica a las hectáreas empadronadas; las que persisten sin estar sistematizadas no están sujetas a los derechos y obligaciones que corresponde a las hectáreas registradas. Esto es, no abonan un canon y tampoco están sujetas al monitoreo de los consorcios.

*propiedad de la tierra regada e inseparable del mismo*". De hecho, ello ha sido objeto de cuestionamiento, ya que se imposibilita a quienes trabajan la tierra cuya condición es la de inquilinos, a una participación plena en las Asambleas. Siendo cada vez más difícil el acceso a la tierra en los parámetros que ofrece el mercado, esto aleja a productores chacareros en la posibilidad de ser parte de un espacio creado a los efectos de gestionar el agua para su sustento de vida.

Así mismo, se ha cuestionado por quienes sí son propietarios de las chacras, la imposibilidad de participación con voto en la Asamblea por seis cuotas de canon impago según lo establecido. Algunos de los entrevistados establecieron un paralelismo con ciudadanos imposibilitados de votar sus autoridades por deber los servicios públicos.

De poder modificarse el Estatuto, éste debe ser aprobado por el DPA, contralor que lleva tres años como interventor y sin miras a revertir la situación.

#### 4.2.3 Otras agencias

De los diálogos con los entrevistados, tanto productores como técnicos profesionales, se reconoce al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) como un actor de considerable influencia en las políticas del Valle, entre ellas las relativas al agua. El INTA<sup>69</sup> presta asistencia técnica a productores chacareros con los fines, en parte, identificados a nivel nacional -expresados en los Planes Estratégicos. Mediante un convenio en 1990 entre el IDEVI y el INTA, se conformó como Unidad Integrada la EEA Valle Inferior-INTA, afiliándose entonces al sistema tecnológico nacional. Pese a esto, hay voces que advierten falta de integración entre las distintas agencias con actuación en el ámbito del Valle Inferior.

Son diversos los temas abordados ya que el área de influencia de dicha estación se fue extendiendo hacia otros departamentos vecinos, mediante tareas de investigación, extensión y desarrollo agropecuario, asistiendo y articulando con otros actores. De tal trabajo, se asesora al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en distintos programas y en la toma de decisiones para políticas públicas (Reynals, 2011 en IDEVI, 2011). En el marco de la organización del INTA, la EEA forma parte del centro regional Patagonia norte, y es una de las 50 estaciones experimentales del Organismo. La trascendencia, tal vez solapada de este actor nacional en relación al agua, se debe a su organización en base a programas y proyectos transversales a varias provincias, para los cuales se realizan estudios y articulaciones con actores locales. En concreto se puede citar al Programa Nacional de Agua. El mismo, se encuentra conformado por tres proyectos integradores, cada cual con proyectos específicos en su interior, y en uno de los ellos, la EEA-INTA ejerce la coordinación. En el conjunto de los resúmenes ejecutivos de los proyectos integradores y los específicos, se aprehende la postura del INTA sobre el agua dulce. Ésta se ha convertido en un recurso natural cada vez más escaso, con un aumento en la competencia por los distintos usos, todo lo cual podría agravarse por los efectos del cambio climático global. Promueve un uso más eficiente y productivo del agua en la actividad agropecuaria. Por caso, a partir del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 (PEA), existe una demanda explícita de llegar a una determinada cantidad de toneladas en granos, haciendo del riego una herramienta fundamental para lograr este objetivo. Cuestiones para las cuales, es central la generación e integración de conocimientos y el desarrollo de tecnología como así también la articulación con actores territoriales.

Esta actuación, en principio, revela la imbricación del agua, la tierra y el modelo de país; luego, la interrelación entre los distintos niveles de las políticas públicas como así también la influencia de

---

<sup>69</sup> Este organismo estatal descentralizado con autarquía operativa y financiera, dependiente del actual Ministerio de Agroindustria de la Nación, fue creado en 1956 y desde entonces desarrolla acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural del país.

organismos de crédito internacional. Por caso, la Unidad para el Cambio Rural del Ministerio de Agroindustria de la Nación que gestiona la cartera de Programas y Proyectos con financiamiento internacional, está dando prioridad a la inversión en irrigación, en relación a la infraestructura para la producción de agroalimentos. Más específicamente, el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales, se encuentra ejecutando obras de inversión pública directa, con fondos de IFIs, con especial acento en la rehabilitación de los sistemas de riego y la infraestructura para la producción a través de obras de caminos y electrificación rural, entre otras. Los estudios que se requieren para llevar a cabo tales desembolsos, alguno de los cuales, abarca a la provincia de Río Negro y al Valle Inferior, pueden contribuir a la generación o ajuste de políticas públicas así como a la identificación de áreas prioritarias de inversión provincial o nacional.

A modo de síntesis, en la red de actores que hacen a la política rionegrina del agua, en el caso del Valle Inferior, adquieren relevancia los del sector agropecuario y agroindustrial. El estudio sobre el potencial de ampliación de riego en el marco del convenio entre la FAO y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (2014), es coherente con los lineamientos del PEA, cuyo principal desafío que establece es el aprovechamiento de la creciente demanda global de alimentos. Esto último en sintonía con el escenario mundial de elevada carencia alimentaria previsto por FAO y la visión expuesta por las corporaciones transnacionales en “Río+20” (Carballo González *et al.*, 2012).

Del diagnóstico realizado de dicho estudio para ampliar el riego, se arroja para la provincia de Río Negro un potencial de ampliación en un orden total de 527 mil hectáreas. Si bien no hay datos específicos para la zona del IDEVI, de llevarse a cabo las inversiones proyectadas para la ampliación del riego en la provincia, ello sin duda surtirá efectos en el IDEVI, tanto por el agua destinada a nuevas actividades como por impactos socio-culturales asociados.

En dicho marco, cabría preguntar qué injerencia tiene el Estado provincial en tales decisiones y con qué información cuenta la población del Valle Inferior, en relación a escenarios futuros. La política del agua no se puede entender desvinculada del modelo imperante ya que es a partir del mismo que se la exporta contenida en los alimentos.

### **4.3 Aplicación del Modelo de Análisis**

A los fines de esta investigación, se exploran los efectos de la política hídrica provincial en los habitantes y productores de esta zona del valle procurando discernir si contribuyen al DH de las personas, fundamentalmente a partir de relatos de experiencias y percepciones de los entrevistados. Para proceder a la descripción se recurre a la aplicación del modelo de análisis, planteado en el Capítulo 2, el cual se organiza esquemáticamente en tres ejes: agua para consumo humano; agua como sustento de vida (riego); agua y participación, siendo coherentes con la perspectiva de DH asumida al inicio del trabajo.

Mediante el siguiente cuadro se visualiza de manera sintetizada los perfiles de los entrevistados. Se indica si actualmente viven o no en el IDEVI, si son propietarios de la tierra donde producen, la cantidad de hectáreas: las que poseen quienes son dueños y las trabajadas quienes alquilan. Se detalla también la producción predominante, si forman parte de alguna cooperativa del Valle Inferior y si poseen otro ingreso en la unidad familiar.

#### Cuadro 4. Entrevistas en profundidad: productores del Valle Inferior.

Entrevistado	Vive en la chacra	Propietario de la tierra	Producción	Hectáreas	Participa en cooperativa	Posee otro ingreso
1	no	si	ganadería, pastura	150	si	Si
2	si	si	frutos secos	65	no	No
3	si	no	horticultura	25	si	Si
4	si	no	horticultura	4	si	No
5	si	no	horticultura	20	si	
6	si	si	ganadería, pasturas	24	no	Si
7	no	si	ganadería, frutos secos, hortalizas.	27	no	Si
8	si	si	tipo granja	24	si	No

Fuente: elaboración propia.

#### 4.3.1 Agua para consumo humano

Como fuera indicado, el acceso al agua potable es un derecho reconocido en 2010 por la ONU. Según los informes de distintas agencias de la ONU hay cada vez más avances en cuanto la provisión del agua potable y saneamiento, aunque aún resta mucho por hacer.

En Argentina, la supresión en el Nuevo Código Civil y Comercial Unificado (2014) del art. 241° sobre el derecho fundamental de acceso al agua potable garantizando que todos los habitantes tengan acceso a la misma para fines vitales, fue justificada por cuanto en el artículo 1 de aquel se declara que “*La interpretación debe ser conforme con la Constitución Nacional y los tratados en los que la República sea parte*”, en tanto Argentina adhiere a tratados internacionales que lo contienen y éstos tienen supremacía constitucional a las leyes del país. Es decir, que existe un marco precedente de observancia respecto los derechos relativos al acceso al agua.

La zona de chacras estudiada no está provista de la red pública de agua. Sería muy oneroso la construcción de una red de este tipo que se emplace entre Viedma y toda la extensión del Valle Inferior. De hecho, aún partes del ejido de Viedma, no se encuentran cubiertas por este servicio público.

En el marco del proyecto original del IDEVI, las casas otorgadas en las adjudicaciones estaban dotadas de una cisterna que poseía un sistema de filtrado incorporado para que mediante el procedimiento correcto se potabilizara el agua procedente de los canales parcelarios. Hoy no todas funcionan y la calidad del agua es otra.

En la actualidad, las personas despliegan un abanico de alternativas a la hora de satisfacer la necesidad del agua para beber y usos domésticos, especialmente entre los meses de mayo y agosto que es el periodo cuando se corta el suministro de agua.

Hay familias que residiendo sea como propietarias o alquilando la chacra y habitando la casa rural, utilizan el agua del sistema para usos domésticos durante los meses de riego, y durante los meses que no se riega, se llena dicha cisterna de 7.000 litros aproximadamente a partir de la contratación de un servicio que mediante un transporte, el “camión cisterna”, trae agua a la zona de chacras. Dependiendo el número familiar, los usos, y si se contrata gente para alguna actividad puntual, es la periodicidad con la cual se compra el agua. El costo del agua y el servicio del traslado es de 700 pesos aproximadamente.

Otra alternativa para los meses de invierno, es utilizar agua de perforaciones. En estos casos, son los mismos habitantes los que afrontan la construcción. Para quienes pueden solventar el gasto, es una inversión que prefieren hacer, incluso siendo inquilinos, porque sirve, por ejemplo, para quienes deciden

dedicarse a la producción ganadera. Hay quienes han hecho perforaciones y los análisis de calidad del agua han dado como resultado que no es apta para consumo humano ya que son muy salobres.

En el marco de esta situación de consumo doméstico del agua, para beber, las familias prefieren no consumir el agua contenida en la cisterna proveniente del sistema de riego por diferentes motivos. Si bien no hay estudios -al menos que se conozcan- del DPA que confirmen la contaminación del río Negro, muchos saben que en el largo trayecto del mismo vierten sus efluentes distintas actividades productivas, además de los de las plantas cloacales de las ciudades en la vera del río. O también, dada la falta de mantenimiento de las cisternas en algunas de las casas originales, los nuevos compradores deciden no tomar de modo directo el agua proveniente de la misma.

En algunos casos, se la hierve o se recurren a otros métodos caseros para que sea apta para el consumo humano. Otra opción extendida entre los entrevistados es la recolección de agua potable de los centros urbanos, esto es, Viedma y San Javier y El Juncal, mediante la reutilización de botellas y bidones, volviéndose una rutina para quienes tienen una fuente de ingresos o parte de su familia en la ciudad. Aquí se marca una primera diferencia entre quienes tienen una red de relaciones sociales, sea por la residencia de familia, o por la pertenencia a otros espacios (laborales, políticos, deportivos) que le permite la obtención “gratuita” del agua para beber, y quienes no poseen esos lazos.

De todas maneras, hay quienes aún utilizan el agua del canal e incluso la beben. Es el caso de quienes alquilan parte de la chacra para producir pero no incluye la utilización de la cisterna. En tales casos, si tuvieran económicamente la posibilidad de comprar el servicio, no tendrían dónde conservarla. Depende de la relación personal que se establece con el dueño; algunos propietarios permiten el uso de la cisterna (Entrevista, Productor 4, 2016).

Se puede decir que hay varios factores para el consumo del agua para beber. El factor cultural es uno, ya sea que las personas poseen prácticas diferentes o que no consideran como algo “peligroso” el tomar agua del canal. Por ejemplo, los productores venidos de provincias del norte del país, como Santiago del Estero, Salta, Jujuy encuentran, en términos comparativos, un agua de calidad en el Valle Inferior. También por la falta de acceso a información veraz de una posible contaminación del río; y el que no esté al alcance de todas las familias comprar el agua para llenar la cisterna es otro factor.

De lo expresado por los entrevistados, se destaca la previsibilidad que se debe tener en este aspecto tan esencial de la vida humana. Esto es, tener la cisterna en condiciones para cuando deba llenarse, no quedar sin agua; en el caso de beber el agua potable obtenida en la ciudad, la precaución de ir llenando los contenedores a medida que se van vaciando. Todo lo anterior implica una logística a considerar que conlleva costos en términos monetarios y de tiempo. Los entrevistados lo definen como una tarea engorrosa, pero a la que se habitúan.

En parte por lo anterior, se cuida mucho el agua destinada al uso doméstico. No se trata de conciencia de cuidado del agua, en función de ser un bien público común. Se trata más bien de prácticas diarias que hacen al ahorro de agua, que aún en un sistema urbano no se estila, como por ejemplo, la reutilización de agua para la limpieza del hogar, o en años húmedos como el corriente, el almacenamiento de agua de lluvia<sup>70</sup>.

No cabría apuntar que las prácticas para satisfacer la necesidad de agua operan en un marco de capacidad de agencia. Si bien las personas despliegan sus conocimientos, percepciones, vínculos, para resolver la necesidad vital del agua, ello no implica la procura de un cambio, incluso, al tratarse de prácticas arraigadas, se convierten en satisfactores inhibidores, dificultando la satisfacción de otras necesidades (Max Neef *et al.* 1998).

---

<sup>70</sup> Lo aquí dicho no quita que se almacene agua de lluvia u otras prácticas en espacios urbanos o de mayor o menor escasez de agua como práctica a nivel individual

A primera vista, destacan las distintas realidades y en función de las mismas, las alternativas posibles. Para los arrendatarios se daría además una situación de relativa incertidumbre dependiendo de dónde alquilen: “*Hoy tengo agua potable pero no sé cuando pasen los años y vaya a otra parte*”, (Entrevista, Productor 4, 2016) que hoy alquila para producir en hectáreas dentro de grandes chacras ganaderas.

Así mismo, se presentan distintas situaciones en función de la calidad del agua. Uno de los productores entrevistados manifiesta:

“Es un problema para nosotros el agua en la chacra que tenemos que solucionar para el invierno y para el futuro para las curas, porque tenemos que hacer un tanque de decantación porque con la arcilla en suspensión no se puede usar para la cura (pulverización). Es un problema que está viniendo muy turbia, tenemos que hacerla decantar. [Genera problemas] para usar en las máquinas, se tapan los filtros, el producto se desactiva en la tierra, entonces la arcilla en suspensión hace que desactive gran parte de la dosis del producto por lo que hay que aumentar las dosis de agroquímicos. Esto se ha agravado en los últimos años por el tema de los mantenimientos de los canales.” (Entrevista, Productor 2, 2016).

En este punto, enfatizando una visión ecosistémica, también es importante considerar que la zona de chacras es contigua a la ciudad de Viedma en cuyas afueras existen basurales a cielo abierto. Esta situación, junto al deterioro de las aguas por la falta de un tratamiento adecuado de los vertidos cloacales de la ciudad, son prácticas cuya incidencia no está debidamente considerada en el hábitat del IDEVI.

La satisfacción del derecho a un agua de calidad y de manera segura, permite el cumplimiento de otros derechos y la satisfacción de otras necesidades, aunque para algunos su concreción sea más costosa.

#### 4.3.2 Agua para riego

Un aspecto de la problemática del agua que se aborda extensivamente en el Informe de DH 2006, y que quedó planteado hacia el inicio de este trabajo, deja clara la estrecha vinculación entre el agua y el DH para la gente pobre dedicada a la agricultura. Un acceso seguro a la misma es vital. En contraparte, la inseguridad se constituye en un factor de riesgo al verse trastocados funcionamientos y capacidades.

Previsibilidad y sostenibilidad son dos cualidades fundamentales al momento de discernir sobre la seguridad que experimentan las personas respecto el suministro de agua. En tal sentido, uno de los ejes que se conversó con los entrevistados indagó sobre tales cualidades y la sensación de (in)seguridad experimentada.

En el sistema de riego del IDEVI, existe un sistema de turnado para llevar adelante la tarea del Consorcio de proveer agua en cantidad suficiente a las hectáreas empadronadas. Dicho sistema permite que todos los vecinos de una derivación de agua compartida rieguen, solicitud previa al *tomero* - empleado del consorcio-, durante los días que le corresponde. Este modo de organización mediante turnos, permite prever lo que se regará y en qué tiempo, aunque, según los entrevistados es un proceso agotador a los efectos de regar cada paño de la producción.<sup>71</sup>

Desde el último periodo, no se está regando mediante los turnos, sino que se solicita agua al *tomero* cada vez que se necesita. En esta nueva situación, productores han expresado la dificultad de que ante un pedido de riego por de diez días con una determinada cantidad de agua, por ejemplo, ésta sea asegurada.

---

<sup>71</sup> El relato de los entrevistados es el siguiente: en un turno de tres días de riego, durante el primero se llena el canal, por lo que recién en el segundo día comienza a circular el agua por el mismo. En el tercer día cortan el suministro para volver a regar en el próximo turno.

No todos los entrevistados comentaron sobre este cambio de proceder en el sistema de entrega; y de los que lo hicieron, ninguno supo indicar el motivo del mismo.

En términos generales, no se experimenta una sensación de inseguridad por parte de quienes trabajan la tierra. *“Con más dificultad, con menos dificultad, el productor sabe que va tener agua”* (Entrevista, Productor 1, 2016). De hecho en el imaginario colectivo aún está instalada la idea de agua abundante<sup>72</sup>.

No obstante, merece destacarse que en relación a estos aspectos, también se da una multiplicidad de situaciones, en función de distintas circunstancias. Primeramente, depende de la ubicación de las chacras en la infraestructura de riego y de cómo se fue dando la colonización. Quienes se ubican en cola de canal<sup>73</sup> padecen más problemas para que el agua les llegue siempre en la cantidad solicitada, sea porque hay también otros productores regando o porque ha habido algún problema técnico en el canal, siendo los primeros afectados, mientras que hay zonas tienen mejores condiciones. Es representativo en varios sentidos, lo que afirma el Productor 6 *“No conozco el sistema técnico del IDEVI, yo lo que te puedo contar es que está envejecido el sistema. Nos vemos perjudicados los productores por el hecho que el agua no llega, el caudal que tendría que llegar a la zona mía”* (Entrevista, 2016). El PNUD (2006) indica para estos casos una doble desventaja: menos agua y mayor incertidumbre.

Otra situación que plantea diferentes sensaciones entre los productores, se relaciona con el tipo de cultivo, ya que algunos necesitan mayor cantidad de agua o que el suministro sea de manera continuada, y que de no ser así, sufre la planta (por caso, los frutales). Así mismo, hay otra cuestión que genera diferencias, vinculada a las características individuales de los productores, y sus condiciones contextuales, ya que no todos reaccionan y proceden de la misma manera ante episodios problemáticos. Generalmente, recurren en primer término al tomero, o caso contrario al jefe de tomeros, para reclamar sobre un estado de situación, a causa que el agua solicitada no está siendo suministrada en tiempo y forma. Los entrevistados, relatan que ante las quejas, suele regularizarse la situación denunciada, si se trata de cerrar una compuerta para que el productor afectado reciba el agua solicitada, por ejemplo. La queja ante el tomero aparece como una práctica cotidiana.

Así como se da esta variedad de situaciones al momento de considerar la sostenibilidad y previsibilidad en la entrega del agua, los entrevistados manifiestan una disparidad resultante a partir de discrecionalidades por parte de los tomeros, jefes de tomeros y superiores, sea porque tienen una vinculación personal con los productores chacareros o que se trata de productores cercanos al poder económico y/o político.

Quienes viven cien por ciento de la producción, saben mejor que nadie el valor que adquiere el agua; sin lo que les permite producir no pueden afrontar el costo del canon, por ejemplo. El productor 8, paga pesos 1.500 bimestralmente en concepto de canon de riego. Afirma que lo paga porque entiende que es el insumo básico para subsistir y si se les cortara nada podrían hacer. Hay otros productores chicos, que consideran el precio del canon debería ser más elevado, ya que hay otros insumos que son más caros que aquel. *“En el marco de las dificultades de las economías regionales y las realidades de los pequeños productores es que el agua se vuelve cara”* (Entrevista, Productor 1, 2016).

Ante las indagaciones sobre la seguridad que otorga el sistema de riego, se puede relevar dos cuestiones a las que se refirieron los productores entrevistados. La primera, el manejo a cargo del Consorcio, hoy intervenido; segundo, el estado de envejecimiento del sistema por falta de mantenimiento en su conjunto.

---

<sup>72</sup> Para quienes han venido de distintos puntos del país e incluso del extranjero, a lo largo de las pasadas cinco décadas, las condiciones de abundancia y calidad del agua, en términos relativos, han inspirado su permanencia en las tierras del Valle Inferior como un lugar donde desarrollar sus proyectos de vida.

<sup>73</sup> Se refiere a la parte final del tramo de un canal secundario o terciario donde se ubican las últimas tomas de agua.

Respecto al consorcio, se trató de una decisión gubernamental, que para el caso del Valle Inferior no funcionó, pese a que en distintos puntos en el extranjero como en el país sí lo ha hecho. Luego, un sistema de riego demanda inversión permanente de la que no puede hacerse cargo sólo la producción, aseguran los entrevistados, o al menos con el costo del canon actual. Reconocen el factor histórico, en el sentido que no ha habido mantenimiento desde su creación, ello aunado al desguace experimentado por el IDEVI y al devenir de este proyecto, sucintamente delineado. Hay diagnósticos (FAO, 2015c) en materia de la infraestructura del sistema de riego que se condicen con las problemáticas identificadas por los lugareños, a partir de los cuales se arrojan recomendaciones técnicas al respecto, como por ejemplo equipamiento electromecánico para la movilización del sistema de compuertas, reacondicionamiento de estructuras de distribución y regulación, entre otras.

Los entrevistados se refieren a problemas “normales” a la hora de describir las situaciones que suelen presentárseles en materia de riego. Sin embargo, varios de estos problemas son actuaciones que, según el Reglamento de Riego y Drenaje y el Estatuto del Consorcio de Riego y Drenaje, son objeto de sanción, aunque sin embargo, se desconoce sobre su aplicación. Por ejemplo, alteraciones del caudal de agua que corresponde a un usuario por maniobras en compuertas de los canales; derivación del agua para riego directamente a los drenes; arrojado de objetos que obstruyen el curso regular de las aguas. Luego se suman, las discrecionalidades de los tomeros mencionadas y cuestiones asociadas a la falta de mantenimiento correspondiente como la propagación de malezas. Es decir, que se registra una falta adecuada de regulación.

Por otra parte, este conjunto de problemas “normales” incide en la calidad del riego. Una práctica ineficiente en términos amplios, por caso, la discontinuidad en el volumen del caudal, describen los productores, desnivela los paños, genera sufrimiento en la planta, etc., repercutiendo en el suelo y el ambiente en general. Estos efectos negativos, en lo inmediato, se trasladan a los costos en los que tiene que incurrir el productor -la nivelación que la lleva a cabo cada uno, tiene un costo (que se cobra en función del valor del gasoil).

A nivel parcelario, hay incertidumbre respecto a la complejización que puede adquirir la situación de continuar sin el mantenimiento necesario junto a las nuevas estructuras que trastocan la organización original para la cual fue pensada el sistema de riego. Hay nuevas producciones, como el tambo instalado a 60 kilómetros de la ciudad de Viedma, que precisa agua el año entero, y por lo cual hay un tramo del canal principal que no se cierra y por tanto no se realiza su limpieza.

Luego, el acueducto turístico ganadero para las producciones de secano<sup>74</sup> en el departamento de Adolfo Alsina, que si bien hace solo un año que se dio inicio formal a sus actividades, éstas implican el abastecimiento de agua a partir de un extenso emplazamiento de cañerías, habiéndose instalado un debate con referentes de la producción en la zona bajo riego contigua (Diario Río Negro, 2015), que merced a la habilitación en forma experimental hicieron uso informal del agua sin pagar por su uso, y tampoco la obra (Entrevista, Productor 1, 2016). Sucede que a veces el gasto público aumenta disparidades entre grupos.

Las prácticas propias de la agricultura actual como la utilización de químicos que se escurren al río, o el lavado de los contenedores en el agua de los canales, ha sido escasamente tratado por las autoridades vinculadas al agua y los mismos productores. Sin embargo, se vuelve crucial en el sentido de asegurar condiciones de vida digna. Los efectos de tales prácticas agrícolas pueden resultar en perjuicio de la salud humana y del ambiente, constriñendo el desarrollo de capacidades.

---

<sup>74</sup> Hay una política para favorecer la producción bovina, se ha corrido la barrera de libre de aftosa, y con el aporte de agua dulce a partir de la infraestructura que supone el acueducto los campos duplicarán su capacidad receptiva de ganado vacuno.

En un contexto tal, las problemáticas asociadas al agua para riego, no tienen que ver con un tema de escasez, aunque sí hay quienes advierten la incidencia de una escasez relativa que aún no se percibe puesto que las tierras en el Valle Inferior no se hallan en total producción.

Las distintas realidades de vida, infieren distintos niveles y grado de conocimiento e interiorización sobre las instancias del manejo de riego y su regulación. Algunos entrevistados manifestaron desconocer sobre el actuar del Consorcio, tornándoseles difuso a quien recurrir antes distintas situaciones, o sobre variaciones en el caudal del canal principal.

Otros, en cambio, advierten que no se está dimensionando una posible falta de agua en el caso que el total de tierras improductivas, se recuperen y sean puestas a trabajar. “*Si toda la tierra se pusiera en producción se vería el estado de la situación*” (Entrevista, Productor 3, 2016), ya que hoy persisten parcelas improductivas, compradas algunas con fines especulativos; chacras que los vecinos denominan “tranqueras con candado”. Se ha dado, de hecho, en los últimos años, un incremento en el número de regantes. La presión por más agua vendría por la extensión del sistema, es decir, nuevos productores y nuevos campos a los cuales debe llegar el agua.

La incertidumbre respecto si se tornarán productivas, en un mediano plazo, las tierras que no lo están, sumado a ello campos que aún no están sistematizados, y de continuar el ritmo de contaminación a nivel cuenca y los manejos actuales a nivel del Valle Inferior, evidencia una falta de planificación que implica desestimar las consecuencias a largo plazo de las prácticas actuales. En una perspectiva antropocéntrica donde predominan las valoraciones económicas, se evidencia un tratamiento técnico de la cuestión y el corolario, como indica Gudynas (2003), es la prescindencia de una discusión pública. Sin tal tratamiento se dificulta el ejercicio de libertades reales.

Es por ello que se cae en el peligro que los objetivos de políticas públicas estén subordinados a beneficios privados y por ello se afirma que los derechos formales no son garantía de la igualdad frente a relaciones desiguales de poder.

A partir de lo recabado se puede establecer el énfasis en un manejo político (irresponsable), que se manifiesta en la falta de planificación territorial pertinente, la falta de regulación a distintos niveles del sistema de riego, y una escasa información disponible a todo público. Uno como otro, socaban de manera directa o indirecta los medios de vida y la viabilidad de satisfactores sinérgicos a la población del Valle Inferior.

Para que los derechos sobre el agua sean significativos, éstos tienen que estar vinculados a estrategias que favorezcan el aumento del poder de la gente (PNUD, 2006). Ello se vincula con el tercer eje a continuación.

### 4.3.3 Agua y participación

La participación es una de las necesidades axiológicas planteadas por Max Neef (1998), también es uno de los diez componentes de la lista de Nussbaum (2002) en su intento de completar la propuesta de Sen para establecer un mínimo de bienestar; es uno de los rasgos fundamentales de la agencia descrita por Sen y es, así mismo, clave para el debate público que presuponen perspectivas más fuertes de sustentabilidad.

Al hablar de participación, incluso afiliación, en el marco de la temática agua, el primer espacio que surge señalar es el Consorcio ya que es el espacio que fuera creado para la gestión participativa del valle irrigado. El último período que el Consorcio del Valle Inferior estuvo normalizado fue entre los años 2010 y 2013. Desde entonces se encuentra intervenido por el DPA -si bien hay una cláusula que lo prevé no es claro en este momento el motivo. En tiempos de normal funcionamiento, se realizan las asambleas, donde se abordan los distintos temas según se desprende de su estatuto. Aunque, el tema del canon y el balance contable suelen dominar las reuniones.

Según el Reglamento de Consorcios, sólo los titulares de parcelas pueden participar en el órgano ejecutivo y votar, mientras que todos los productores chacareros pueden acercarse a la Asamblea. La afluencia a la misma ha sido relativamente escasa. Los motivos que ello fuera así varían. De los productores entrevistados, hay quienes están más involucrados e incluso han conformado la Comisión Directiva del Consorcio. Otros, teniendo la posibilidad de participación plena no han ocupado el espacio por sentimientos de impotencia, en el sentido que sus opiniones no sean tomadas en cuenta, incluso de no estar “capacitados” para participar, o por considerarlo un tiempo que resta dedicación a la producción.

Quienes, además de la producción, poseen otra fuente de ingresos (de la docencia, por ejemplo) suelen ser personas más participativas que intentan defender los derechos que creen están siendo perjudicados. Quienes se dedican a la producción tiempo completo sin otra mano de obra que la familia o que se contrata personal extra solamente para una tarea específica, suelen experimentar una dicotomía entre participar y producir.

Por otro lado están quienes, en lo formal, no pueden participar con voto en las Asambleas del Consorcio por no ser propietarios. Existe la posibilidad de contar con un poder para hacerlo, pero no siempre es fácil de obtener, dependiendo de la situación de la propiedad en cuestión.

Se precisaría la revisión de tales reglamentaciones, más aun cuando ha quedado claro que el objetivo inicial del proyecto IDEVI se ha tergiversado, por lo que hoy las parcelas ya no son “sólo para quienes las trabajan”. Hay que “*Dejar de hablar de dueños de chacras y hablar de productores*” (Entrevista Productor 5, 2016).

Respecto el devenir del consorcio, considerando que se trató de una medida ejecutada en un momento muy particular de la realidad del Valle Inferior, no es difícil asumir dificultades en su seno, incidiendo ello en la participación de los lugareños. Se puede conjeturar que la escasa participación se debe, además, a la alternancia de períodos de intervención y normalización del Consorcio, como también del IDEVI, lo cual genera confusión respecto a quién corresponden qué tareas y responsabilidades. La satisfacción de la necesidad de participación debe estar dada por una elección de las personas en un amplio escenario de opciones, sino se convierte en lo que Max Neef *et al* (2008) denomina un pseudo-satisfactor.

Ahora bien, la participación en el Consorcio se da en tanto que usuario del sistema de riego. Una categoría que hace referencia a utilizar, en este caso, una infraestructura y un servicio público. No se habla en estos ámbitos de ciudadanía.

El Consorcio otorgó a sus usuarios el tratamiento de cuestiones más bien técnicas. Incluso en estos términos, en la falta de capacidad de decisión opera la falta de capacidad financiera. Como dice el Informe de DH de 2006, “*El objetivo de las reformas ha estado frecuentemente más relacionado con el hecho de permitir que los usuarios de agua expresen sus opiniones que con el hecho de otorgarles derechos.*” (PNUD, 2006: 192). El incrementar la participación y la responsabilidad políticas podría contribuir a reducir la falta de igualdad si se abordan las disparidades subyacentes. El acceso físico al agua para el riego está, incluso para los chacareros inquilinos, pero no la posibilidad de decidir sobre su destino.

En la indagación sobre qué otros espacios existen, los entrevistados reconocen a las cooperativas, la Cámara de productores del Valle Inferior, y Cámaras especializadas como la de frutos secos; otro espacio que también fue reconocido en este aspecto, ha sido la unidad INTA- EEA Valle Inferior.

Un espacio de participación valorado en el que confluyen tanto propietarios como no propietarios, son las cooperativas agropecuarias. Estos espacios también tienen que ver con la coyuntura política y económica del país como de la provincia, por lo cual hay períodos que pueden tener un mayor impulso desde instancias estatales o viceversa. Hoy, con mayor o menor dificultad, se encuentran trabajando las

cooperativas: San Javier, Savia Andina, de productores Orgánicos Patagónicos Ltd. (COOPOP), de Provisión y Comercialización para Productores Porcinos del Valle Inferior Limitada (PORCUS) y el Grupo Asociativo de Productores Hortícolas “El Juncal”.

Los trabajadores se unen con el fin de lograr mejores opciones de comercialización de sus productos, tener la posibilidad de utilizar herramientas que de otra manera, al no contar con el capital suficiente para la inversión, no podrían acceder. La cooperativa se convierte además en un interlocutor válido ante las autoridades.

“Una de las principales funciones que tienen las cooperativas agropecuarias es la de proteger a los pequeños y medianos productores agrarios frente a los graves problemas económicos sociales que enfrentan cuando actúan aisladamente. Estos problemas son consecuencia de las variaciones que sufre la producción primaria, ya sea por razones económicas o naturales” (Jócano, 2016: 198)<sup>75</sup>.

El estancamiento por dichos factores, amenaza la sustentabilidad de los sistemas productivos. Según Van Konijnenburg *et al.* (2010), los aspectos relevantes que coadyuvan a tal situación son: pocos productores son dueños de la tierra porque cada vez está más difícil su acceso; carencia de herramientas propias por lo cual deben alquilar y en el momento que se desocupan; los costos de lo producido son fijados por el Mercado Central; y otros aspectos que hacen a la standarización de las hortalizas, entre otros. Todo lo cual, ha contribuido al éxodo a la ciudad de pequeños productores, y concomitantemente, “*parte muy importante de las hortalizas presentes en el mercado proviene de otras provincias y nuestros productos locales sólo cubren un reducido porcentaje (10% al 30%) de la demanda regional.*” (Van Konijnenburg *et al.*, 2013: 1).

En el asociarse, los productores “*No buscan maximizar el beneficio, sino minimizar el costo de los servicios*” (Jócano, 2016: 200) y una constante de producción. El cooperativismo va mucho más allá de ser una propuesta de promoción económica idónea, ya que se generan lazos incluso entre personas que pertenecen a distintas cooperativas. Si el desarrollo es ampliar la libertad, la posibilidad de conformar espacios tales, podrían ser tanto un medio como un fin para la vida que se valora.

Respecto la Cámara de productores, fue identificada por los entrevistados como una Cámara irrepresentativa de los productores. Tanto de esta última como también del Consorcio se señala su politización partidaria, desincentivando a quienes se encuentran comprometidos con la producción a los efectos de subsistir.

Si bien hay un apoyo desde el Estado en los últimos años en materia de cooperativismo, no deja de ser contradictoria la intervención estatal en materia de desarrollo. Hace un par de años se redujo la participación puesto que el gobierno sustrajo espacios. La retirada de los técnicos de distintas agencias de la mesa hortícola provincial, provocó dificultades a los productores en cuanto la organización (ya que hacían de interlocutores). A nivel nacional, también acontecieron dificultades en los espacios de la agricultura familiar, a partir del cambio de los responsables de los programas (Entrevista, Productor 3, 2016).

A nivel zonal se sustrajo la mesa de desarrollo territorial, espacio que hoy se está intentando reflotar, comandado por las organizaciones (Entrevista, Productor 3, 2016). Paralelamente, la agencia de extensión del INTA oficia de espacio de participación y congregación de algunos productores mediante la oferta de cursos y capacitaciones. Si bien tales instancias sirven como espacio de socialización de problemas prediales, se limitan a la impartición de un conocimiento especializado. Sigue ausente un espacio de diálogo de saberes.

---

<sup>75</sup> Por ejemplo, cuando se conjuga una situación de vulnerabilidad socio- económico y una situación de emergencia por contingencias climáticas, distintas instancias gubernamentales a través de fondos especiales para tal fin.

Un aspecto a resaltar en este apartado tiene que ver con la participación de las mujeres. Hay un amplio reconocimiento que en las unidades familiares de producción, las mujeres trabajan a la par de los hombres. Sin embargo, no es quien asiste a las asambleas del consorcio en tiempos de normalización; y en las cooperativas recientemente está incrementando su presencia. Existe en el Valle Inferior, una división de tareas donde la mujer se encarga de las labores domésticas, de la economía chica o privada. Es ilustrativo que las mujeres que despliegan una mayor capacidad de agencia, sean mujeres viudas, algunas de las cuales ya no viven en la chacra.

En cuanto la capacidad de agencia, esto es, la libertad para alcanzar lo que se tiene razones para valorar, se destacan acciones impulsadas ante casos puntuales. Del diálogo con los productores se distinguieron dos ocasiones en la que se movilizaron por verse directamente perjudicados. Una, refiere al grupo de productores que se autoconvocó en oposición a la transferencia del riego y la conformación del Consorcio con medidas directas como cortes de ruta (Entrevista, Productor 1, 2016). La otra ocasión fue la movilización ante una mala administración del Consorcio intervenido, donde se procedió a la recolección de firmas, alcanzando el asunto a la Defensoría del pueblo por incumplimiento a los deberes de funcionario público (Entrevista, Productor 8, 2016).

Los productores entrevistados reconocen falta de responsabilidad en algunas materias y una falta de organización entre ellos, lo cual se entiende en parte, por los distintos intereses personales de quienes habitan. Es necesaria una práctica sustentable a nivel de cada chacra así como la creación de instancias que motiven un compromiso conjunto. *“Hay que lograr dialogar horizontalmente, con el vecino que incurre en el arrojito a los canales de contenedores de agroquímicos o tira el agua al drenaje sin utilizar”* (Entrevista, Productor 5, 2016).

En síntesis, se da una situación ambigua respecto los espacios en los cuales se puede desplegar la capacidad de agencia, como así también de la percepción existente en relación a la participación. Por un lado, entienden que es el despliegue de una vida que valoran. Pero por otro lado, hay quienes no ven en los espacios disponibles una posibilidad de expansión de sus libertades y se desalientan ante espacios cooptados y partidariamente politizados. Se puede aseverar entonces, que falta una revisión de espacios alternativos para la gente del Valle Inferior, en los que puedan satisfacer de manera sinérgica necesidades de participación, entendimiento, creación, protección, identidad (Max-Neef et al. 2008) en un marco de sustentabilidades más fuertes (Gudynas, 2003).

#### **4.4 Impacto en el Desarrollo Humano**

Primeramente, a modo de resumen de lo anterior, sobresale una falta de información disponible y accesible a todos los habitantes del IDEVI, que se vuelve sustancial ante la falta de planificación territorial; medidas reactivas ante demandas específicas; y la necesidad de revisar espacios generadores de participación.

Los impactos en el DH de la política del agua en el Valle Inferior, están dados en principio porque se priorizó su función productiva, esto es, a partir de concebir el agua fundamentalmente como una forma de capital. Por tanto, la institucionalización creada alrededor del agua que tuvo la misión de agregar valor a la producción para competir con otras áreas, está hoy desestimando otras cuestiones importantes, por ejemplo, una visión más amplia e integral del agua como así también del valle que forma parte de una cuenca hidrográfica. Ello se traduce en la no habilitación de condiciones para el ejercicio de la libertad de las personas.

En primer lugar, la contemplación no adecuada de las distintas realidades de quienes habitan en el Valle Inferior, deja a algunos en posición más desventajosa, por ejemplo, ante la tarea de la provisión de agua para consumo humano. En este sentido, acorde a la impronta internacional de que los Estados

deben garantizar el derecho humano al agua potable, sería necesaria una revisión de las condiciones para el pleno ejercicio de ese derecho.

Respecto el agua como insumo de la producción, no se manifiestan sensaciones de inseguridad en el suministro. Pero, existen no obstante, una variedad de situaciones que plantean cierta incertidumbre respecto al devenir: que las tierras improductivas del IDEVI comiencen a ser trabajadas, que otros nuevos proyectos precisen derivación de agua del canal principal. Todo lo cual significaría un incremento en la demanda de agua. Lo mismo sucede con decisiones que se tomen en las partes más altas de la cuenca del río Negro.

Por su parte, la obra ingenieril que significa el sistema de irrigación está emplazada en un entorno, el cual no es debidamente contemplado aunque las prácticas que se ejercen impactarán directamente sea en los suelos, en la calidad del agua, etc. Entendido dicho sistema como un ente aparte, dificulta el cuidado integral del agua, por ende, del hábitat.

A su vez, la misma idea de un recurso abundante que prevalece en varios ámbitos, entendiendo que puede seguir usufructuándose por largo tiempo, es la misma que desplaza del horizonte una política pública de cuidado del agua a corto plazo.

Por otro lado, el devenir del Consorcio también aporta elementos para comprender constreñimientos al DH. El Consorcio, como la figura que gestionaría el principal insumo de producción y de vida, ha tenido una experiencia concreta, producto de una política descentralizadora, sin que las condiciones estuvieran dadas, por lo que se puede aseverar, a partir de lo conversado con los entrevistados que, “(...) *la descentralización no es una vía automática para resolver problemas de corrupción y gobernabilidad ineficiente*” (PNUD, 2006: 194) ni tampoco un medio para ampliar las libertades reales. Pese a que el consorcio hubiera podido democratizar la gestión del recurso, la gestión del agua quedó reducida a una cuestión técnica, desvinculada de aspectos más abarcadores de la vida humana, y dadas las intervenciones, a una conducción por parte de expertos, que institucionalmente responden a una lógica utilitarista y productivista del modelo de desarrollo vigente.

Esta realidad concreta explicitada, acorde a la hipótesis planteada, está dificultando el goce de libertades reales a personas (equidad), la posibilidad de ser sujetos, y no sólo objeto, de políticas (participación) y no priorizando el cuidado del ambiente y las futuras generaciones (sustentabilidad).

Considerados los impactos de la política hídrica en la población del Valle Inferior, se remarca que toda decisión fuera del ámbito de lo “hídrico” tiene su impacto en el ejercicio del derecho al agua, y por ello vale remarcar lo fundamental de la coordinación y coherencia entre las muchas políticas, legislaciones y medidas fiscales en relación al tema, como así también la participación de los productores y vecinos del valle. En ese ejercicio no se puede soslayar el binomio agua-tierra, la cuestión de la soberanía alimentaria como así también la inserción en la economía nacional e internacional, ya que la misma afecta de manera directa principalmente a pequeños productores e indirectamente a toda la comunidad, incluso la urbana.

Por todo lo dicho, la política del agua no puede ser una política en sí misma, puesto que no propende a la creación de satisfactores sinérgicos. Va aunado a la posibilidad de considerar otras valoraciones y otros saberes en relación al bien público y común. En tal sentido, cabe señalar una necesidad de *responsabilidad* en el sentido que le otorga Morin (2006), que la ata a la cuestión de autonomía de los sujetos. “*La responsabilidad necesita no obstante ser irrigada por el sentimiento de solidaridad, es decir de pertenencia a una comunidad.*” (Morin, 2006: 109), y también responsabilidad respecto la magnitud de las acciones humanas (Jonas, 1995) para con el río Negro en tanto que patrimonio natural.

Para habilitar condiciones de DH, una política pública del agua debe poner a las personas en el centro, planteando nuevas preguntas, en un marco ecosistémico sujeto de valor: la cuenca hidrográfica de los ríos Negro, Limay, Neuquén.

## CONCLUSIONES

En esta investigación se abordó una problemática compleja, de escala global, e imbricada a los actuales modelos de desarrollo a partir del estudio de la política hídrica en la provincia de Río Negro y su impacto en el DH de la población del Valle Inferior. Se procuró aportar, a partir del relato de la construcción de enfoques alternativos a los de la teoría económica dominante a lo largo del Capítulo 1, una perspectiva integral de DH, con una clara carga ética, para describir la política pública en relación al bien común y sus efectos en la población de un espacio concreto.

Se destaca en este sentido que el DH, tributario de distintos aportes teóricos y corrientes, corre el foco del desarrollo en términos del crecimiento económico y pone en el centro a las personas, aunque con una perspectiva que precisa superar el antropocentrismo que ha reinado desde la configuración de la modernidad. Por lo tanto, el diseño de políticas debe estar guiado por ese fin, significando ante la presente realidad grandes desafíos para dirigirse hacia nuevos modelos de desarrollo más equitativos social y ambientalmente.

Aceptada la idea que se asiste a una crisis global del agua, la misma es abordada desde distintas perspectivas. Como se plasma en el Capítulo 2, la crisis es definida predominantemente en términos de escasez, lo cual significa un aumento en los costos de la obtención del agua, detrás de lo cual operan distintos factores tanto naturales como políticos, económicos, culturales, tecnológicos y productivos, conformándose fuertes paradojas entre un planeta, llamado azul, y millones de personas que no acceden al bien de una manera segura y de calidad, y potenciándose con otras crisis globales.

En los modelos actuales de desarrollo, los bienes comunes y públicos como el agua han tendido a estar gestionados fundamentalmente sobre un concepto de eficiencia productiva. Las políticas para gestionar el agua se han basado en su gobernabilidad como recurso productivo y para consumo humano, aunque la situación actual demuestra que no se ha dado de una manera equitativa entre países ni dentro de los mismos, amplificando desigualdades subyacentes. Como una política pública sectorial, muy frecuentemente, se delega el tema a una gestión técnica en manos de “especialistas”. Toda gestión está cargada de ideología, puesto que resulta de un modelo dominante. La gestión de expertos circunscripta a agencias especializadas restringe el tratamiento político de asuntos públicos como lo es el del agua.

Respecto la situación en Argentina descrita en el Capítulo 3, si bien existe, en términos relativos, disponibilidad de agua y fuentes renovables abundantes, el país es presa de la degradación íntimamente ligada a las actividades productivas que son parte de las tendencias en la región como la megaminería y agroindustria (presentando estrés hídrico en las principales cuencas) y no posee una Ley Nacional de Agua dado el dominio originario de las provincias sobre sus territorios.

En dicho marco global y nacional se ejecuta la política hídrica en la provincia de Río Negro, que como se detalló en el Capítulo 3, desde los inicios consideró al agua con un rol estratégico fundamental para el “desarrollo” de la provincia. Incluso antes como Territorio Nacional, el agua fue fundamental para la colonización de los territorios patagónicos conquistados mediante proyectos de regadío.

A los tres años de sancionada la constitución provincial que le daba nacimiento jurídico a la provincia, se creaban dos instituciones íntimamente vinculadas al agua: el DPA y el IDEVI. Una, autoridad única de aplicación de la normativa a nivel provincial; el otro, un proyecto para llevar adelante el desarrollo productivo bajo riego en el Valle Inferior. Ambas son instituciones claves en tanto que actores centrales (aunque no los únicos) que permiten comprender la realidad y las concepciones dominantes que operan detrás de un aspecto tan relevante para la vida de las personas y la madre tierra.

A modo de confirmación de la primera parte de la hipótesis, se señalan las siguientes cuestiones:

- Los principios que rigen la política del agua en la provincia, según se indican en el art. 6° del Código de Aguas, no están guiando con la contundencia que se debiera el orden hídrico. El descuido de las actividades que han impactado en la calidad y cantidad de los cursos de agua, atenta contra un manejo integral de las aguas. A su vez, la normativa respecto regulación y control no llega a aplicarse totalmente. Por ejemplo, como sucede con la laxa exigencia de hacerla cumplir en materia de vertidos a ciertas industrias como las jugueras del Alto Valle.

Sobresale una política reactiva, en algunos casos; pero en otros, es una deliberada falta de voluntad política. Por ejemplo, ante el grave deterioro de los cursos de agua que está aconteciendo por falta de tratamiento adecuado de los vertidos de efluentes cloacales de las principales ciudades de la provincia. O ante el vertido de agroquímicos en canales de riego y desagües derivados de las actividades productivas.

La normativa también es susceptible de cuestionamientos respecto las relaciones regulador – regulado, no siempre sencillas ni transparentes, como por ejemplo se da respecto los servicios de agua potable y saneamiento concesionados a una Sociedad Anónima y, en menor medida, prestados por cooperativas.

- El gobierno del agua lo reviste casi enteramente un único organismo, el cual posee un fuerte sentido de la tradición, evidenciado por ejemplo, en los perfiles de quienes lo conforman desde su inicio. Si bien adhiere al paradigma de la gestión integral, explicitado en las conceptualizaciones sobre el agua recogidas en el Capítulo 2, no hay en la institucionalidad del agua una percepción acabada de la integralidad que la temática representa. Está principalmente abocada a brindar soluciones técnicas.

El discernimiento de actores, permitió aprehender que el gobierno del agua implica distintos tipos y niveles de vinculaciones, pero intereses políticos a corto plazo -aunado a vaivenes de la economía nacional e internacional- son los que muchas veces definen la actuación en última instancia, en este caso, del DPA.

Del mismo modo ocurre con la AIC que encierra distintos intereses y que si bien, es uno de los actores con injerencia en la política del agua provincial, su naturaleza interjurisdiccional no permite posicionarse por encima de las provincias que la componen. No obstante, hay una priorización de los intereses de la Nación para la generación de energía hidroeléctrica para abastecer las crecientes demandas, por sobre otras. Sumado a la disminución de sus recursos corrientes, la AIC no cumple con el cuidado de la sanidad de la cuenca, atentando contra los derechos de las personas que habitan la cuenca hidrográfica que representa.

- Prevalece una desvinculación entre el usufructo de las aguas, con la sanidad y vitalidad de sus fuentes, y con el deber de garantizar los derechos humanos relativos al agua, acorde al compromiso asumido por Argentina en distintas instancias internacionales. Aquello, vislumbrando el predominio de las concepciones del agua como mero recurso tal como fuera conceptualizado en el Capítulo 2.

Dicho esto, se puede argumentar que si bien es importante el análisis del rol de las instituciones formales y la normativa por aquellas elaborada como se plantea en este trabajo, se torna procedente desentrañar los intersticios existentes entre las instituciones y la realidad concreta, lo que incluye las demandas de la sociedad, para profundizar en el estudio del orden hídrico.

Considerando el productivismo predominante en los modelos de desarrollo que han prevalecido a nivel nacional y provincial, donde se enmarcan las políticas en relación con el agua, se puede decir que, a partir de las situaciones mencionadas, los seres humanos no están en el centro de dichas políticas.

Respecto el caso de estudio, abordado desde un enfoque de investigación cualitativa en el Capítulo 4, fue sustancial la realización de entrevistas a quienes pudieran dar cuenta de las variadas realidades que no afloran a primera vista con distintos indicadores e interpretar los fenómenos con los significados para las personas implicadas.

El caso en cuestión evidencia la visión utilitarista y productivista que primó desde los primeros asentamientos colonizadores. El agua tuvo un rol central: primero dominarla para lograr asentamientos permanentes, y luego, una obra ingenieril para la colonización social. El proyecto del IDEVI, posible y coherente con el contexto nacional e internacional en el que fue creado (1960), tuvo el objetivo de poner en valor la zona y equilibrar el desarrollo provincial mediante un sistema de irrigación para usufructuar las aguas del río Negro. La política que llevó a cabo esa obra ingenieril, que involucró la participación de la FAO y el BID, hoy está alejada de sus objetivos fundadores. A partir de los tres ejes propuestos para conocer los impactos en el DH en esta zona, se concluye que se desestiman cuestiones importantes:

-La multiplicidad de realidades de quienes allí habitan. La institucionalidad del agua formula su política para un todo homogéneo. Sin embargo, acontece una variedad de situaciones que se aprehenden desde lo indagado sobre el agua para el consumo humano, el agua para riego y la participación en el gobierno del agua. Por ejemplo, factores económicos y culturales condicionan la opción elegida para hacerse del agua para consumo humano y doméstico por quienes habitan en la zona de chacras; y este es un aspecto no menor ya que se vuelve sustancial en la cotidianeidad de los lugareños la tarea de proveerse agua para beber y otros usos domésticos. Otras condiciones contextuales se suman al considerar la variedad de situaciones respecto el acceso al agua para riego, como por ejemplo, la ubicación de la chacra en el sistema de irrigación.

- La ubicación del área de estudio. El Valle Inferior forma parte de un sistema mayor, esto es, la cuenca de los ríos Negro, Limay y Neuquén, espacio en el cual también operan procesos con fuertes impactos en la calidad y cantidad del agua que fluye hacia el valle. Incluso acontece una desvinculación respecto el entorno más cercano, como la zona periurbana de la ciudad de Viedma. Si bien existe una relativa seguridad en relación a la disponibilidad del agua para riego, la falta de planificación territorial se vuelve un factor de inseguridad. Por ello urge revertir la situación mediante una participativa planificación territorial de la cuenca hidrográfica en su totalidad, para que en última instancia los habitantes puedan planificar la vida que valoran. La consideración del binomio agua – tierra y la accesibilidad a la información pública se vuelve crucial en un marco internacional de creciente demanda de alimentos y uno a nivel nacional que está dispuesto a abastecer parte de la misma.

- Por último, se desestima una aplicación cabal de la regulación en los distintos niveles de responsabilidad. Esto es, desde el productor o vecino en el accionar en sus chacras, pasando por el tomero en sus tareas como empleado del Consorcio, el jefe de tomero, y así sucesivamente hasta llegar a los organismos autárquicos que en los últimos años han alternado entre la normalización y la intervención complejizando la identificación de tareas y responsabilidades. En tal sentido, no hay una estructura que garantice el cumplimiento de las regulaciones establecidas en los Estatutos.

Tomados en conjunto, se constituyen en factores de riesgo que de no tomarse debidamente en consideración, pueden minar el DH de las personas, dificultando el goce de libertades reales de todas las personas (equidad), la posibilidad de ser sujetos y no sólo objeto de políticas (participación) y minimizando el cuidado del ambiente y de futuras generaciones (sustentabilidad), corroborando la segunda parte de la hipótesis. En función de las entrevistas, tanto a funcionarios como a los productores, la confirmación de aquella se complementa con lo siguiente:

-La consorciación de los sistemas de riego en la provincia, si bien pensada por sus gobernantes, aconteció por designios nacionales e internacionales, y en un momento crítico para la provincia. El devenir del Consorcio de Riego del Valle Inferior, revela que éste no significó una vía para empoderar a los productores, ya que se le habilitaron básicamente cuestiones meramente técnicas pero sin la capacidad financiera suficiente, y en tal sentido, que el objetivo no estuvo centrado en las personas.

- Concatenado a lo anterior, esto es, cuando las personas son sólo objeto de las políticas, no se logró una participación activa en aquel ámbito. Sucede primero, que tanto el estatuto del Consorcio como el

del IDEVI, establecen como miembros con voto sólo a los propietarios de la tierra –aunque modificado el proyecto original del IDEVI, esta normativa podría ser rediseñada. Los espacios de participación, los productores los encuentren en las cooperativas agropecuarias, como un espacio de afiliación y contención donde enfrentan mejor las dificultades de las economías regionales que padecen los pequeños agricultores; y en la Cámara de productores, aunque la misma ha sido identificada por los entrevistados como Cámara que no representa los intereses del grueso de los productores.

Por lo anterior, se pueden encontrar sentimientos encontrados respecto el sentido de pertenencia, de afiliación, que también se conjuga con los distintos orígenes y distintos intereses de quienes hoy habitan y producen en el IDEVI.

A las cuestiones descriptas se agregan dos más que resultan de lo aprehendido en el dialogo con los productores. Una, derivado de las alternancias entre el funcionamiento pleno del Consorcio y su intervención y de la falta de identificación de algunos grupos con los espacios de participación existentes, es la confusión de quienes allí habitan a dónde recurrir o quién los representa en instancias incluso más generales de la vida pública. La segunda, es una sensación de “acostumbramiento” al estado de cosas, en el sentido de su realidad cotidiana, lo cual a su vez impide el despliegue de otras capacidades. Los definidos problemas “normales” en realidad se deben en parte a actuaciones sujetas a regulación y control.

El énfasis puesto en una sola función y valoración del bien común, esto es como recurso, lo empobrece y no propicia la creación de espacios inclusivos, en el que las personas estén en armonía con sus pares y otras especies, empoderados, con agencia.

Ahora bien, como se ha dejado plasmado en el trabajo, el sistema de riego del Valle Inferior, de los más modernos en su época, se encuentra deteriorado y falto de mantenimiento y mejoras, incidiendo de manera negativa a la productividad. Parecería acontecer una paradoja que priorizándose la función productiva del bien común, se incurra en el grave desfinanciamiento que fue señalado tanto por ex autoridades como productores. Sin embargo, ello se vincula directamente con el devenir del IDEVI y dónde han sido puesto los objetivos primordiales de los gobiernos provinciales actuales y pasados. Se habla por ello, de un manejo político irresponsable puesto que ha pesado más la alineación con políticas de orden nacional que priorizan otros sectores productivos por sobre la consideración del desarrollo y los derechos humanos de las personas del Valle Inferior.

El estudio de caso, mediante el modelo de análisis propuesto, permitió comprender la complejidad e integralidad con la cual es necesario abordar una política hídrica que ponga en el centro a las personas. La política del agua no puede ser una política en sí misma, si no que va atada a una política de desarrollo, y a la visión que se tenga del mismo. De la investigación surge que una política de agua tomada aisladamente, no habilita condiciones para el DH de las personas en su conjunto, ya que no propende a satisfactores sinérgicos, esto es, participación en la comunidad, sostenibilidad, seguridad humana, igualdad de género, entre otras.

Las decisiones que se toman fuera de ese “dominio” hídrico, repercuten en el uso, distribución y calidad del agua. Por ello, a nivel institucional, es fundamental la coordinación y coherencia entre los distintos ámbitos que inciden en tal política incluyendo legislaciones y medidas fiscales que afectan a la gestión, como así también, las demandas y distintas realidades de la sociedad.

En un espacio rural hay factores a tener en cuenta. Como fue mencionado a lo largo del trabajo, el binomio agua-tierra debe abordarse de manera indisoluble; y otros aspectos concatenados que no pueden soslayarse son la soberanía alimentaria, por un lado, y la provisión de alimentos -e inherentemente de agua- al mundo.

Todo lo anterior permite concluir que el proceso de diseño de políticas que de aquí en adelante continúe debe ir acompañado de modificaciones sustanciales que habiliten verdaderas condiciones para

encaminar la región hacia el DH y disminuyan las desigualdades. Primeramente, debería considerarse la evaluación de las políticas referidas al agua en el marco del conjunto de la cuenca hidrográfica. Luego, para lograr un cuidado sostenible del sistema de irrigación se debe planificar un aumento de la productividad, brindando verdaderas opciones de vida a los que allí habitan. En tal marco, el ejercicio de planificación territorial, va aunado a una revisión en el modelo de provincia, y a superar las históricas diferencias entre las distintas regiones y la escasa vinculación entre sí. Pero en este sentido, las preguntas deben reformularse, esto es, quién decide, para qué, cómo, ya que la participación de las personas en la vida pública, como se detalló en el Capítulo 1, es un componente fundamental según los distintos aportes que conforman el enfoque del DH.

Los reajustes económico-productivos y político-institucionales deben contemplarse debidamente. En tal sentido, es clave considerar la situación económica actual del IDEVI y la provincia en su conjunto, y la inserción en la economía nacional y de ésta en el mundo, ya que la misma ya ejerce restricciones al ejercicio de las libertades reales.

Es decir, se debe superar la mera gestión del bien público y común para las utilidades humanas. Si el foco sigue puesto en eso, además de estar ya constriñendo el despliegue de capacidades, para el caso de Argentina significa ahondar un modelo de desarrollo que tiene severas consecuencias en lo económico social y ambiental. Es por ello que para superar la situación actual en relación al agua, se requiere una política de desarrollo, en un sentido de sustentabilidad más fuerte.

Por último, el río Negro, así como todos los cursos de agua constitutivos de la cuenca hidrográfica Limay – Negro - Neuquén, con múltiples funciones para las personas, y valorados desde distintas dimensiones, son sujeto de valor. Al mismo tiempo, dada su característica de bien común y público para las personas precisa de un debate público sobre su destino que incluya distintas valoraciones y saberes. En tal sentido, se revisa la institucionalidad creada, e incluso la forma de hacer política. El combate a las pobreza, como fuera definido el término en este trabajo, requiere resaltar el proyecto de otro mundo posible.

Son múltiples las tareas a iniciar. La primera, dialogar.

## ANEXO A: HITOS EN LA CONSOLIDACIÓN DEL PARADIGMA GIRH Y CONSECUCIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

**1977 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata.** Se reconoce por vez primera el agua como un derecho humano.

**1979 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.** El contenido de su agenda para terminar con la discriminación contra la mujer, hace explícitamente referencia tanto al agua como al saneamiento.

**1989 Convención sobre los Derechos del Niño.** Entre los derechos del niño menciona explícitamente el agua, el saneamiento ambiental y la higiene.

**1992 Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible. Conferencia de Dublín.** Deja establecidos cuatro principios: recurso esencial y finito; gestión con enfoque participativo; papel central de las mujeres en la provisión; tiene un valor económico. Tales principios fueron guía de las recomendaciones emanadas redes y foros de recursos hídricos.

**1992 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Cumbre de Río.** Entre los instrumentos resultantes, el Programa 21 confirmó el derecho al agua potable en cantidad y calidad de todos los pueblos. En esta misma conferencia sugirió la creación de un día internacional dedicado al agua, recomendación que un año más tarde fue implementada por la Asamblea de la ONU.

**1994 Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo.** Afirma que toda persona “*tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluidos alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento*”.

**1997 Primer Foro Mundial del Agua<sup>76</sup> “Visión para el Agua, la Vida y el Medio Ambiente para el Siglo 21”, Marrakech.**

**2000 Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.** Inspiradora de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y entre las metas, entre cuyas metas ya aparece la de reducir a la mitad la proporción de gente sin acceso al agua potables para el año 2015.

**2000 Segundo Foro Mundial sobre el Agua “Visión Mundial del Agua para el Siglo 21”, La Haya.**

**2001 Conferencia Internacional sobre Agua Dulce (Dublín + 10), Bonn.** Preparación para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

**2002 Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.** Declaración política centrada en la universalidad de la dignidad humana.

**2002 Observación General N° 15. El derecho al agua.** Interpreta el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 reafirmando el derecho al agua en la legislación internacional.

**2003 Tercer Foro Mundial del Agua “De la visión a la acción”, Kioto.**

**2003 Año internacional del agua dulce.** Declarado por la Asamblea General de la ONU animando a la toma de conciencia de la importancia de la buena utilización, la gestión y la protección permanente del agua dulce.

---

<sup>76</sup> El Foro Mundial del agua se realiza cada tres años; es organizado por el Consejo Mundial del Agua, una organización internacional que promueve la acción en temas críticos del agua, actuando como enlace entre actores y tomadores de decisiones. Este Consejo, creado en 1996, reúne alrededor de más de 300 organizaciones -miembros de decenas de países. No obstante existan voces críticas sobre este evento trienal respecto sus verdaderos motivaciones, cada Foro sirve para poner el tema del agua en la agenda, y de alguna manera, para que otras asociaciones ecologistas enfatizen el reconocimiento del agua como derecho humano y la gestión pública de ésta con control y participación social.

**2005 Comienzo del Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida" (2005-2015).** Declarado por la Asamblea General de la ONU para promover los esfuerzos para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos en materia de agua y saneamiento, reforzar la cooperación entre países para que se alcancen los objetivos relacionados con el agua acordados en la Declaración del Milenio, el Plan de Ejecución de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y la Agenda 21

**2006 Cuarto Foro Mundial del Agua "Acciones Locales para un Desafío Global", D.F. México.**

**2009 Quinto Foro Mundial del Agua "Conciliar divisiones en el agua" Estambul.**

**2010 Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.** Por vez primera, mediante esta resolución, la ONU reconoce oficialmente el derecho humano al agua y al saneamiento. Como parte de la misma insta a los Estados y a las organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a apoyar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a suministrar unos servicios de agua potable y saneamiento seguros, limpios, accesibles y asequibles para todos.

**2012 Sexto Foro mundial del agua "Soluciones innovadoras por el Agua", Marsella.**

**2013 Año internacional de la cooperación en la esfera del agua.** Establecido mediante resolución A/RES/65/154 la Asamblea General de la ONU, con el objetivo de atraer la atención hacia los beneficios de la cooperación en la gestión del agua (esto debido a que en el mundo existen 276 cuencas fluviales con al menos un afluente que atraviesa alguna frontera nacional).

**2015 Séptimo Foro mundial del agua "Agua para el futuro", Daegu y Gyeongbuk.**

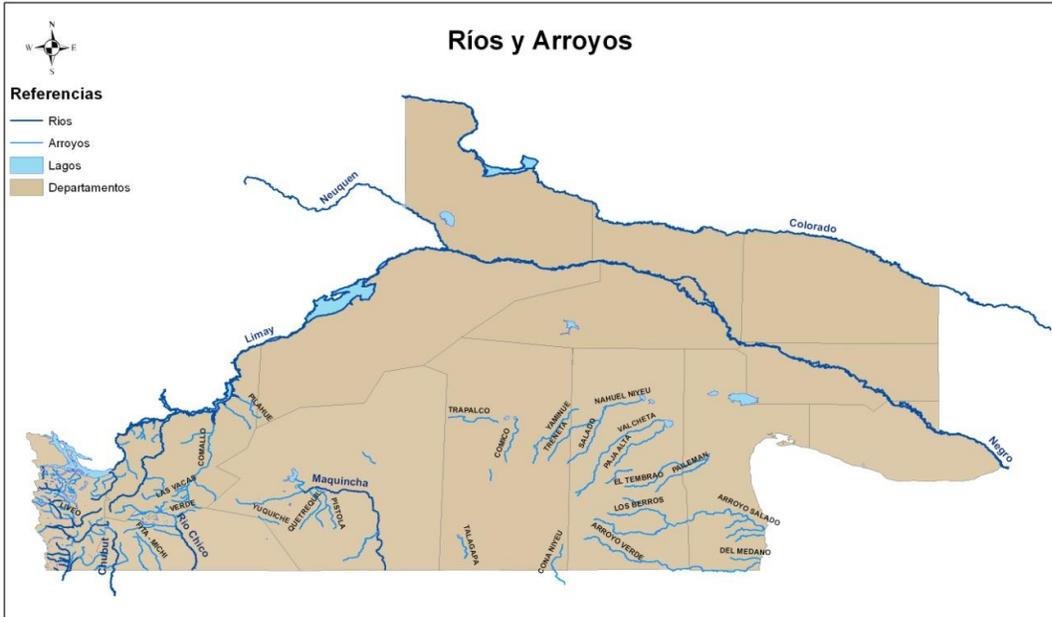
## ANEXO B: SISTEMAS DE RIEGO DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

SISTEMAS DE RIEGO	SECCIONES DE RIEGO	ADMINISTRACIÓN DEL RIEGO	Nº DE USUARIOS	SUPERFICIE REGADA
<b>CAMPO GRANDE</b>	CONSORCIO CAMPO GRANDE	Consortio	350	6.401,00 ha
<b>ALTO VALLE</b>	CINCO SALTOS	Consortio	663	4.125,58 ha
	CIPOLLETTI	Consortio	1.487	7.264,50 ha
	ALLEN	Consortio	1.391	9.718,41 ha
	ROCA	Consortio	1.716	12.975,06 ha
	CERVANTES	Consortio	505	4.828,67 ha
	ING. HUERGO - MAINQUE	Consortio	741	7.614,66 ha
	VILLA REGINA	Consortio	1.459	13.390,83 ha
	AREA DE RIEGO POR BOMBA (toma directa)	Particulares	8	13.153,00 ha
	<b>TOTAL ALTO VALLE</b>		7.970	73.070,71 ha
<b>VALLE AZUL</b>	CONSORCIO VALLE AZUL	Consortio	200	2.722,64 ha
<b>VALLE MEDIO</b>	LUIS BELTRÁN - LOS PIONEROS	Consortio	938	10.635,00 ha
	LAMARQUE - POMONA DR. PAZ	Consortio	588	8.665,65 ha
	CANAL VI - LAMARQUE	Consortio	207	2.376,62 ha
	RED OFICIAL MARGEN SUR	DPA	10	2.611,00 ha
	CONSORCIO CHIMPAY	Consortio	135	2.475,57 ha
	CNIA. NIELSEN - BELISLE	DPA	192	2.375,61 ha
	CNIA. DARWIN	DPA	48	616,07 ha
	AREA DE RIEGO POR BOMBA (toma directa)	Particulares	13	20.180,00 ha
	<b>TOTALVALLE MEDIO</b>		2.131	49.935,52 ha
<b>GRAL. CONESA</b>	RED OFICIAL GRAL. CONESA	ARSE	838	11.642,14 ha
	AREA DE RIEGO POR BOMBA (toma directa)	Particulares	2	1.278,00 ha
	<b>TOTAL CONESA</b>		840	12.920,14 ha
<b>VALLE INFERIOR</b>	CONS. RIEGO Y DRENAJE VALLE INFERIOR	Consortio	572	20.838,36 ha
	AREA DE RIEGO POR BOMBA (toma directa)	Particulares	4	610,00 ha
	GUARDIA MITRE	Particulares	2	200,00 ha
	<b>TOTAL VALLE INFERIOR</b>		578	21.648,36 ha
<b>CATRIEL</b>	CATRIEL RED OFICIAL Y SECUNDARIO	DPA	86	1.157,00 ha
	CATRIEL RED OFICIAL ZONA URBANA	DPA	257	956,45 ha
	<b>TOTAL CATRIEL</b>		343	2.113,45 ha
<b>VALLE VERDE</b>	VALLE VERDE (DPA)	DPA	39	1.289,00 ha
<b>PEÑAS BLANCAS</b>	PEÑAS BLANCAS (DPA)	DPA	27	2.492,90 ha
	LOTE 4			
	<b>TOTAL PEÑAS BLANCAS</b>		27	2.492,90 ha
<b>LA JAPONESA</b>	AREA DE RIEGO POR BOMBA (toma directa)	Particulares	1	4.800,00 ha
<b>SALTO ANDERSEN</b>	CNIA. JULIA Y ECHARREN	DPA - Intervención	601	3.762,00 ha
	CNIA. REIG	DPA - Intervención	112	856,76 ha
	CNIA. NAZAR ANCHORENA	DPA - Intervención	96	1.330,78 ha
	CNIA. EL FORTIN	DPA - Intervención	58	960,67 ha
	<b>TOTAL SALTO ANDERSEN</b>		867	6.910,21 ha
<b>VALCHETA</b>	RED OFICIAL VALCHETA	DPA	80	827,00 ha
<b>EL BOLSON</b>	VILLA DEL CERRO	DPA	216	198,50 ha
	SISTEMA DE RIEGO I	Consortio	41	234,50 ha
	<b>TOTAL EL BOLSON</b>		257	433,00 ha
<b>TOTALES</b>			<b>13.683</b>	<b>185.564</b>

Fuente: FAO (2015b).

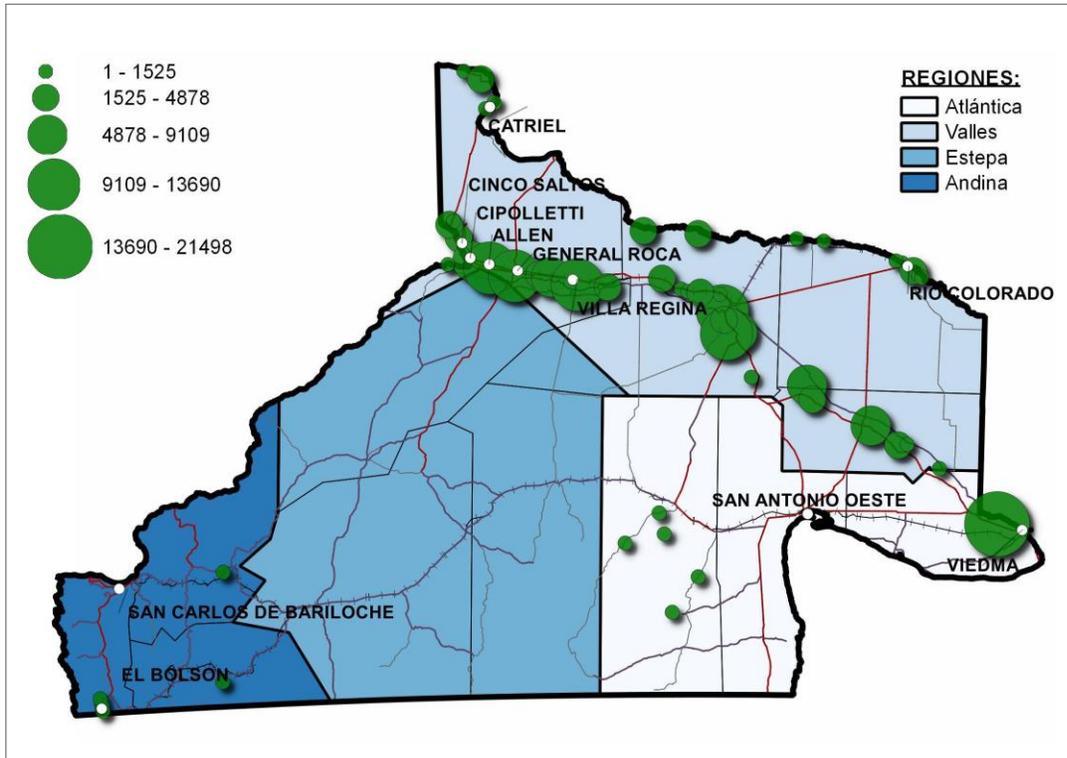
## ANEXO C: SISTEMAS DE RIEGO EXISTENTES EN EL SISTEMA HIDRICO PROVINCIAL

a) Ríos, lagos y arroyos en Río Negro:



Fuente: DPA (2016).

b) Sistemas de riego existentes por superficie bruta actual registrada con riego:



Fuente: FAO (2015a).

**ANEXO D: EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS POR ESCALA DE EXTENSIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE ADOLFO ALSINA AL 2008**

Departamento	Total	EAP sin límites definidos	EAP con límites definidos	Escala de extensión de las EAP (ha)																	
				Hasta 5	5,1 - 10	10,1 - 25	25,1 - 50	50,1 - 100	100,1 - 200	200,1 - 500	500,1 - 1.000	1.000,1 - 1.500	1.500,1 - 2.000	2.000,1 - 2.500	2.500,1 - 3.500	3.500,1 - 5.000	5.000,1 - 7.500	7.500,1 - 10.000	10.000,1 - 20.000	Más de 20.000	
Adolfo Alsina	EAP	545	-	545	3	13	136	114	62	36	31	25	24	14	16	14	36	10	2	8	1
	ha	555.620,3	///	555.620,3	10,0	102,9	2.802,3	3.669,3	4.598,0	5.247,9	9.212,2	18.597,7	29.617,0	24.199,0	37.672,0	40.521,0	155.340,0	63.338,0	s	116.036,0	s

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (2016).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, O. y MARTIN, V. (1989) *Descentralización e integración provincial. El caso de la provincia de Río Negro*, Viedma: Universidad Nacional de Comahue, Centro Regional Zona Atlántica.
- ALONSO, L. (1998), *La mirada cualitativa en sociología*, Madrid: Fundamentos.
- ANDRÉS, J. (2012), “Desde la nostalgia y la esperanza” en Rosso, J.C. (2012) *Nuestro querido IDEVI. Relatos y visiones de una utopía y su realidad*. Neuquén: EDUCO.
- ARIENZA, M., CARSENS, A., GÓMEZ, M., MARSCHOFF, C., (2011), *Agua. Panorama general en Argentina*, Buenos Aires: Green Cross Argentina.
- BARLOW, M. y CLARKE, T., (2004) “Water Privatization” en *Water Policy Forum*. Disponible en: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43398.html>
- BEDOYA ABELLA, C.L. (2010), “Amartya Sen y el desarrollo humano” en *Revista Memorias* Vol. 8, N° 13, enero – junio 2010. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- BELVIS, M. (2009), “El DPA rionegrino se afianza en el mercado eléctrico agua y energía”, en *diario Río Negro* online. Disponible en: <http://www1.rionegro.com.ar/diario/tools/imprimir.php?id=19440>.
- BERTRANOU, J. (2014) “Capacidad estatal y judicialización de derechos sociales. Teoría y estrategia metodológica para su investigación”, en Pautassi, L. (dir.), *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Ed. Biblos.
- BIBILONI (2005), “Nuevo paradigma de equilibrio” en revista *HYDRIA*, año 1, N° 4.
- BOFF, L. (2010a), “Ética y gestión de las aguas”, en Centro de saberes y cuidados socioambientales. Cuenca del Plata (2010), *Proceso Formativo Argentino. III Círculo de aprendizaje permanente*. Disponible en: <http://es.calameo.com/read/000908327ff20d18c41a3>.
- BOFF, L. (2010b), “Repensar el agua en el siglo XXI” [Disertación] en *Cátedra Libre del Agua*, UNR. Disponible en: [http://www2.uned.es/catedraunesco-educam/Agua\\_rosario.pdf](http://www2.uned.es/catedraunesco-educam/Agua_rosario.pdf).
- CAFFERATA, A. (1992). *Evaluación del impacto social del Programa de Desarrollo del Valle Inferior de Río Negro*. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- CALDERÓN, F. (2007), “Ciudadanía y Desarrollo Humano” en Calderón, F. (Coord) *Ciudadanía y Desarrollo Humano. Cuadernos de gobernabilidad democrática*. Siglo XXI Editores.
- CARBALLO GONZÁLEZ, C., BOUCAU, F. y MOREIRA, C. J. (2012), “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020. Desafíos crecientes para un desarrollo rural sustentable” en *XVI Jornadas nacionales de extensión rural y VIII del MERCOSUR*, organizado por la Asociación Argentina de Extensión Rural, en Concordia, 7, 8 y 9 de noviembre de 2012. Disponible en: [http://www.aader.org.ar/XVI\\_jornada/trabajos/archivos/2012/216\\_trabajo\\_eter\\_carballo\\_gonzalez.pdf](http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012/216_trabajo_eter_carballo_gonzalez.pdf)
- CARRIZO, C. y BERGER, M. (2012) “El Agua como Derecho: Límites y Posibilidades de las Prácticas Políticas Ciudadanas y Estatales Frente a los Procesos de Contaminación” en *Primer Encuentro de Investigadores en Formación de Recursos Hídricos*, Instituto nacional de Agua, Ezeiza, 14 y 15 de junio de 2012. Disponible en: [http://www.ina.gov.ar/pdf/ifrrhh/01\\_003\\_Carrizo.pdf](http://www.ina.gov.ar/pdf/ifrrhh/01_003_Carrizo.pdf)
- CASAMIQUELA, O. (1995), *El riego en la provincia de Río Negro. Auge, crisis y futuro*, Viedma: Fundación proyecto.

CASTELLS, M. (2000) “Globalización, sociedad y política en la era de la información” en *revista Bitácora Urbano territorial*, N° 4, primer semestre, 2000. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74810408>

CASTELLS, M. (2016) Modelos de desarrollo en la era de la información centrado en la perspectiva de innovación [Conferencia], organizado por Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación 08/03/2016. Disponible en: <http://www.mincyt.gov.ar/noticias/manuel-castells-brindo-una-charla-en-el-polo-cientifico-tecnologico-11861>

CEJUDO CÓRDOBA, R. (2007), “Capacidades y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen” en *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 65, N° 47. 9-22.

CHANG, M. (2001) “La economía ambiental” en *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible*, Pierri, N. y Foladori, G. (editores), Montevideo: Capital y Trabajo

COLLADO, H. (2011), “Una historia con 50 años y dos instituciones” en *IDEVI 50° aniversario*, IDEVI: Viedma.

CONSEJO INTERPROVINCIAL DE MINISTROS DE OBRAS PÚBLICAS (2009), *La gestión del agua y su infraestructura en el desarrollo sustentable del territorio*, Buenos Aires: CIMOP.

CONSEJO HÍDRICO FEDERAL (2016) “Documentos fundacionales” en *Sitio Web*. Disponible en: <http://www.cohife.org/s53/documentos-fundacionales>

CONSTANZO, R. (1998), *Viedma. Historia de una identificación*, Carmen de Patagones: Fundación Proyecto Sur.

DEL CAMPO (2015), “Las aguas en el nuevo código civil y comercial unificado” en revista *Hydria*, N° 53.

DEL RÍO, W., PALMA, C. y PÉREZ, P (2015) “Marco histórico. Las (des) territorializaciones estatales en lo que hoy es la Provincia de Río Negro, en Cañuqueo, L., Kropff, L., Pérez, P. y Wallace, J., (Coord.) *Informe Final 2012 – 2015 Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744)*. Convenio Universidad Nacional de Río Negro y Legislatura.

DELGADO RAMOS, G. C., (2010), *Agua, conflicto y seguridad* [online]. Disponible en: [http://www.ecoport.net/Temas-Especiales/Agua/Agua\\_conflicto\\_y\\_seguridad2](http://www.ecoport.net/Temas-Especiales/Agua/Agua_conflicto_y_seguridad2)

DENEULIN, S. (2006), *The capability approach and the praxis of development*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

DENEULIN, S. (2009), Human flourishing and public policy: A critical analysis of the dominant economic model

DEPARTAMENTO PROVINCIAL DE AGUA (2011), *50 años del Departamento Provincial de Aguas de Río Negro 1961-2011*. Viedma, DPA.

DIARIO RÍO NEGRO (06/02/2015), *Finalmente cobrarán canon por el acueducto ganadero-turístico*. Disponible en: [http://www.rionegro.com.ar/region/finalmente-cobrarán-canon-por-el-acueducto-ga-JDRN\\_5859632](http://www.rionegro.com.ar/region/finalmente-cobrarán-canon-por-el-acueducto-ga-JDRN_5859632)

DIGIUNI, L., (2012) “Desde la producción de forrajes y de carne en la Colonia del IDEVI” en Rosso, J.C., (2012) *Nuestro querido IDEVI. Relatos y visiones de una utopía y su realidad*. EDUCO: Neuquén

DUBOIS MIGOYA, A. (2008), “El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* [en línea]: [Fecha de consulta: 03/03/2016] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28212043003>

FAO (1970), *Estudio sobre la rehabilitación de tierras en el Valle de Viedma. Argentina*. Informe Final. Volumen I. Informe General. Roma: PNUD y FAO.

FAO (2013), *Afrontar la escasez de agua. Un marco de acción para la agricultura y la seguridad alimentaria*, FAO: Roma.

FAO (2014) “Estudio del potencial de ampliación del riego en Argentina. Nuevas Áreas” en *Proyecto FAO UTF ARG 017 ‘Desarrollo Institucional para la Inversión’* Disponible en: <http://www.fao.org/americas/programas-y-proyectos/utf017arg/es/>

FAO (2015a) “Agricultura Irrigada en le Provincia de Río Negro” en *Proyecto FAO UTF ARG 017 ‘Desarrollo Institucional para la Inversión’*. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/programas-y-proyectos/utf017arg/es/>

FAO (2015b) “Informe de Diagnóstico de los principales valles y áreas con potencial agrícola de la Provincia de Río Negro - DT N°7 ‘Marco normativo e institucional de la gestión de riego’” en *Proyecto FAO UTF ARG 017 ‘Desarrollo Institucional para la Inversión’*. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/programas-y-proyectos/utf017arg/es/>

FAO (2015c) “Informe de Diagnóstico de los principales valles y áreas con potencial agrícola de la Provincia de Río Negro - DT N°8 ‘Infraestructura de Riego’” en *Proyecto FAO UTF ARG 017 ‘Desarrollo Institucional para la Inversión’*. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/programas-y-proyectos/utf017arg/es/>

FAO (2016). *Sitio web AQUASTAT*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Accedido el [30/10/2016].

FÉLIZ, M. (2012), “Neoextractivismo, neodesarrollismo y proceso de acumulación de capital. ¿Superando el ciclo stop-and-go? Argentina, 2003-2012” en *VII Jornadas de Sociología de la UNLP ‘Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales’*, FAHCE UNLP: La Plata, 2012.

FÉLIZ, M. y LÓPEZ, E. (2010), “¿Por qué neodesarrollismo? Hacia una caracterización de la nueva modalidad de desarrollo capitalista en la Argentina reciente” en *VI Jornadas de Sociología de la UNLP ‘Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales’*, FAHCE UNLP: La Plata, 2010.

FERNÁNDEZ CIRELLI, A. (2005) “Problemática hídrica. Aportes desde la ciencia y la tecnología” en *Hydria*, Año 1, N° 4.

FERNANDEZ DURÁN, R., (2011), *El antropoceno: La expansión del capitalismo global choca con la biosfera*. Barcelona: Virus Editorial / Libros en acción.

FERNÁNDEZ EQUIZA, A. M. (2013), “Desarrollo y conflictos socioambientales. Indagaciones para construir nuevos posibles” en Fernández Equiza, A.M. (comp). *Territorios, economía internacional y conflictos ambientales*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

FERNÁNDEZ PARDO (2004), “El agua y el desarrollo humano” en *Ars Médica. Revista Humanidades*, Vol. 3, N° 1.

FLACSO (2012), Programa de Desarrollo Humano. Buenos Aires.

FOLADORI, G. (2001) “La economía Ecológica” en *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible* Pierri, N. y Foladori, G. (editores), Montevideo: Trabajo y capital.

FOLADORI, G. y TOMMASINO, H. (2001) “La crisis ambiental contemporánea” en *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible*, Pierri, N. y Foladori, G. (editores), Montevideo: Trabajo y capital.

GALLOPÍN, G. y REBORATTI, C., (2011), *La cuestión del agua*, Universidad Nacional de San Martín.

GARCÍA, R. (2000), *Sistemas Complejos*, México: Ed. Gedisa México

GASPER, D. (2002) “Is Sen’s capability approach an adequate bases for considering human development?” en *Review of Political Economy*, Vol. 14, N° 4.

GASPER, D. (2007) "Human Rights, Human Needs, Human Development, Human Security. Relationship between four international 'human' discourses" en *Forum for Development Studies*, N° 34. Oslo.

GASPER, D. (2009), "Human Development", en Peil, J. y Staveren, I. (eds.), *Handbook of Economics and Ethics*. Cheltenham: Edward Elgarpp. Disponible en: <http://repub.eur.nl/res/pub/17957/5Elgar%20ch%20on%20HD-revised.doc>

GROPPA, O. (2004), *Las necesidades humanas y su determinación: los aportes de Doyal y Gough, Nussbaum y Max-Neef al estudio de la pobreza* [en línea]. Documento inédito. Universidad Católica Argentina. Instituto para la Integración del Saber. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/necesidades-humanas-determinacion-groppa.pdf> [Fecha de consulta: 01/03/2016]

GUDYNAS, E. (2002), "La ecología política de la integración: reconstrucción de la ciudadanía y regionalismo autónomo" en (comp.) Alimonda H., *Ecología y Sociedad. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO.

GUDYNAS, E. (2003), *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. La Paz: ICIB-CLAES.

GUDYNAS, E. (2010), "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa" en Lang, M. y Mokrani, D. (editores) *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala.

GUIMARAES, R. (2002), "La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo" en Alimonda, H. (comp.) *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO.

GUTIERREZ, R.A., (2011), "Modelo para armar: gestión del agua en la Provincia de Buenos Aires" en Isuani, F. (editor) *Política pública y gestión del agua. Apuntes para un debate necesario*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

HAQ, M. UL (1998). *Reflections on Human Development*, New York & Delhi: Oxford University Press.

INDIJ, D., DONIN, G. y LEONE, A. (2011), *Gestión de los recursos hídricos en América Latina: análisis de los actores y sus necesidades de desarrollo de capacidades*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2016), *Resultados generales del Censo Nacional Agropecuario 2008*. Disponible en: [http://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=8&id\\_tema\\_3=87](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=8&id_tema_3=87)

ISCH, E. (2010), "La contaminación del agua como proceso de acumulación" en CENSAT Agua Viva (2010) *Justicia Hídrica*, Cali: Merlín S.E.

IUORNO, G. (2007), "La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales" en Ruffini, M. y Masera R. F., (coord.) *Horizontes en Perspectivas. Contribuciones para la Historia de Río Negro. 1884 - 1955*. Puerto Madryn: Fundación Ameghino - Legislatura de Río Negro.

JÓCANO, G. (2015), Dualidad de incentivos en la promoción del cooperativismo en Tagliani, P. (Coord.) *Tópico de políticas públicas. Desarrollo económico de la Provincia de Río Negro*. Viedma: Pilquen Ediciones.

JONAS, H. (1995), *El principio de responsabilidad: Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Ed. Herder.

LIPIETZ, A. (1997) *Elegir la Audacia. Una alternativa para el siglo XXI*. Madrid: Ed. Trotta.

MANSILLA, G., (2011), "Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Los casos de Brasil, España, Francia, México y Argentina" en Isuani, F. (editor), *Política pública y gestión del agua. Apuntes para un debate necesario*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

MARTÍNEZ DE GORLA, D. N. (1994), *La colonización del riego en las zonas tributarias de los ríos Negro, Neuquén Limay y Colorado*. Buenos Aires: Corregidor.

MASLOW, A. (1943), "A Theory of Human Motivation" en *Psychological Review*, Vol. 50.

MAX-NEEF, M (1998), *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Barcelona: Co-edición Nordan e Icaria.

MAX-NEEF, M., ELIZALDE, A. y HOPPENHAYN, M. (2008), *Desarrollo a Escala Humana* en Capalbo, L. (Comp.) *El resignificado del Desarrollo*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

MIGUEL, C. y WALLACE, J. (2015), "Diagnóstico y propuesta para el ordenamiento territorial en la Provincia de Río Negro" en Cañuqueo, L., Kropff, L., Pérez, P. y Wallace, J., (Coord.) *Informe Final 2012 – 2015 Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744)*, Convenio Universidad Nacional de Río Negro y Legislatura.

MORIN, E. (2006), *El método*, Vol. 6 "Ética". Madrid: Ediciones Cátedra.

MUSSETTA, P. (2014), "Instituciones y recursos hídricos: aportes conceptuales para una práctica política congruente con las necesidades locales", en *Mundo Agrario*, Vol. 15, N° 28. Universidad Nacional de la Plata.

NAVARRO FLORIA, P. y NICOLLETTI, M.A. (2001), *Río Negro. Mil voces en una historia*, Neuquén: Manuscritos libros.

NUSSBAUM, M. (2002), *Las mujeres y el desarrollo humano*. Buenos Aires: Norma.

NUSSBAUM, M. (2003), "Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice" en *Feminist Economics* 9(2 – 3).

NUSSBAUM, M. (2006), *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Harvard University Press

O'DONNELL, G., (2001), "Accountability horizontal. La institucionalización de la desconfianza política" en *Isonomía*, N°14. Disponible en: [http://www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/doxa/02405076436240507976613/isonomia14/isonomia14\\_01.pdf](http://www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/doxa/02405076436240507976613/isonomia14/isonomia14_01.pdf)

O'DONNELL, G., (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1987), Report of the World commission on environment and development: Our Common Future. Disponible en: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (2009), *Resultados de la reunión de expertos internacionales sobre el derecho humano al agua*. París: UNESCO.

ORTIZ ORELLANO, E. (2013), "Epistemología de la investigación cuantitativa y cualitativa: paradigmas y objetivos" en *Revista de Claseshistoria*, Año 2013, N° 12. Disponible en: <http://www.claseshistoria.com/revista/2013/historial-diciembre.html>

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976), *Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

OTAL, R. D., (2013), "Tierra y agua – hábitat urbano y rural patagónico" en *Informe 2013 sobre el Agua en Patagonia*, documento del encuentro realizado en la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Esquel, 11, 12 y 13 de octubre de 2013.

PERI, (2004), *La agricultura irrigada en Río Negro y su contribución al desarrollo regional*. Buenos Aires: Banco Mundial.

PETRI, D. (2012), “La política hídrica en la República Argentina” en *Voces en el Fénix*, N° 20, noviembre 2012, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

PIERRI, N. (2001) “El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta del desarrollo sustentable” en *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sostenible*, Pierri, N. y Foladori, G. (editores), Montevideo: Trabajo y capital.

PIZZOLON, L. A. (2013), “Saneamiento, escasez y deterioro de las aguas naturales” en *Informe 2013 sobre el Agua en Patagonia*, documento del encuentro realizado en la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Esquel, 11, 12 y 13 de octubre de 2013.

POCHAT, V. (2005) *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1990), *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. Madrid - Barcelona - México: Ediciones Mundi-Prensa.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2006), *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Nueva York: PNUD.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010), *Capacity Development. A UNDP Primer*. Nueva York. Disponible en: [http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset\\_id=2222277](http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=2222277)

PROGRAMA MUNDIAL DE EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS (2003), *Agua para todos. Agua para la vida - Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo*, París: Ediciones UNESCO.

PROGRAMA MUNDIAL DE EVALUACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS (2014), *Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo 2014: agua y energía*. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/water/wwap/wwdr/2014-water-and-energy/>

PROGRAMA MUNDIAL DE EVALUACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS (2016), *Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2016: Agua y Empleo*. París, UNESCO.

PROYECTO CENSURADO (2015), “Resistencia popular contra el acaparamiento corporativo del agua”, en *América Latina en Movimiento* online. Disponible en: <http://www.alainet.org/es/articulo/173003>.

RAMONET, I. (2008) *La crisis del siglo: globalización, especulación financiera, burbujas, capitalismo salvaje, crack...* Buenos Aires: Capital Intelectual.

REY, H. (1996) “El Valle Inferior: 1880-1990” en V.V.A.A (1996), *Historia social y económica del Valle Inferior de Río Negro*, 2<sup>da</sup> Edición, Buenos Aires: Fundación Proyecto Sur.

REY, H. (2007), "El desarrollo de la economía de Río Negro: la región andina, región atlántica y Puerto de San Antonio Oeste y la meseta" en Ruffini, M. y Masera R. F., (coord.) *Horizontes en Perspectivas. Contribuciones para la Historia de Río Negro. 1884 - 1955*. Puerto Madryn: Fundación Ameghino - Legislatura de Río Negro.

REYNALS, J. (2011), “INTA – EEA Valle Inferior” en *IDEVI 50° aniversario*, IDEVI: Viedma.

ROSSO, J.C. (2012) *Nuestro querido IDEVI. Relatos y visiones de una utopía y su realidad*. Neuquén: EDUCO.

SEN, A. (1993), “Equality of what?” en *Choice, welfare and measurement*. Cambridge: UP

SEN, A. (2000), *Desarrollo como Libertad*; Madrid: Editorial Planeta.

SVAMPA, M. y ANTONELLI, M., (editoras) (2009), *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*, Buenos Aires: Ed. BÍblos.

TAGLIANI, P. (2013), “Río Negro: situación económica social” en *Voces en el Fénix*, N° 28, septiembre 2013. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

TAGLIANI, P. (2014), “Hechos estilizados del desarrollo económico de la provincia del Río Negro” en *Revista Pilquen* Año XVI, Vol. 17 N° 2.

TAGLIANI, P. (2015), *Economía del desarrollo regional. Provincia de Río Negro 1880-2010*, Buenos Aires: La Colmena.

THIRIÓN, J. M. (2004), “Crisis ambiental ¿Crisis de transición económica?” en *Estudios Sociales*, Año/vol. XII, N° 023, México: Universidad de Sonora.

VALLES, M. (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.

VAN KONIJNENBURG, A.; LASCANO, O.; SANTAGNI, A. (2010), “La horticultura que no vemos” en *Revista Fruticultura y diversificación*, Año 10, N° 63. Roca: Ediciones INTA – EEA Alto Valle.

VARGAS, R. (2006), *La cultura del agua. Lecciones de la América Indígena*. Programa Hidrológico Internacional para la UNESCO de la América Latina y el Caribe.

VEGA CANTOR, R. (2009), “Crisis civilizatoria”, en *Herramienta*, N° 42.

VERMILLION, D. y SAGARDOY, J., (2001), *Transferencia de la gestión del riego. Directrices*, FAO: Roma.

VILLARREAL, R. (1986), *La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo*. México: Océano-Fondo de Cultura Económica.

VILLEGAS NIGRA (2014), *Estrategia, innovación y nueva ruralidad en el valle de Viedma en la Provincia de Río Negro (República Argentina)*, (Tesis de Maestría). Bahía Blanca: Universidad Nacional de Sur.

VILLEGAS NIGRA (2015), “El Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA) y su rol en el desarrollo de los sistemas agropecuarios de la Provincia de Río Negro (República Argentina)” en Tagliani, P. (Coord.), *Tópico de políticas públicas. Desarrollo económico de la Provincia de Río Negro*. Viedma: Pilquen Ediciones.

VILLCA, H. (2004) “Crónica de una muerte anunciada. El colapso del modelo de estatalidad providencialista en Río Negro (1995). Crisis, autonomía y recursos reguladores” en Rafat, G., Quintar, J. y Camino Vela, F. (comp.), *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*, Neuquén: Educo.

VOLONTÉ, M. (2013), “Los consorcios de riego en el Código de Aguas de la provincia de Río Negro” en *II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial* en Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 4 y 5 de octubre de 2013.

VOLONTÉ, M. (2014), “Código de Aguas de la Provincia de Río Negro” en *Congreso Internacional de Códigos y Desafíos para Enfrentar la Crisis del Agua* en Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 13 y 14 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/43468>

WEDEL, J., SHORE, C., FELDMAN, G. y LATHROP, S. (2005), “Toward an Anthropology of Public Policy” en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 600 *The Use and Usefulness of the Social Sciences: Achievements, Disappointments, and Promise*. [en línea] Sage Publications, Inc.

### **Documentos Jurídicos:**

Nuevo Código Civil y Comercial Unificado  
Constitución de la provincia de Río Negro

Estatuto del Consorcio de Riego y Drenaje del Valle Inferior del Río Negro  
Reglamento de Riego y Drenaje de la provincia de Río Negro

**Leyes provinciales:**

N° 200

N° 285

N° 2952

N° 3183

N° 3.184

N° 3185

N° 3039

N° 2234

**Páginas web de consulta:**

[www.dpa.rionegro.gov.ar](http://www.dpa.rionegro.gov.ar)

[www.fao.aquastat.com](http://www.fao.aquastat.com)

[www.rionegro.com.ar](http://www.rionegro.com.ar)

[www.un.org](http://www.un.org)

[www.aic.gov.ar](http://www.aic.gov.ar)