

EVOLUCION DE LOS COMITES DE CUENCA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE - (ARGENTINA)

Carlos Gustavo Ferreira¹

RESUMEN - La Dirección Provincial de Obras Hidráulicas de la Provincia de Santa Fe, es el organismo estatal encargado del saneamiento rural y del control de inundaciones.

Las obras que se ejecutan son llevadas a cabo por administración; por contratación a terceros o a través de los Comités de Cuenca.

Las obras por terceros, se realizan por medio de licitación pública y su financiamiento proviene de recursos provinciales; contribución por mejoras y créditos internacionales.

Se ha estimado que las necesidades de obras en este sector alcanzan un monto de U\$S 170.000.000 (ciento setenta millones de dólares), en un área que abarca casi la mitad de la superficie de la Provincia, que es de 133.000 Km².

Por otro lado, los Comités de Cuenca -que se rigen por la Ley Provincial N°9830/86- son una herramienta institucional básica para desarrollar una política de prevención de daños por inundaciones.

Estos organismos están integrados por los productores agropecuarios; las Comunas y el Estado Provincial, y su finalidad es la de contribuir en la promoción del desarrollo de la región a través de un mejor manejo de los recursos.

Hasta el presente se han constituido 31 (treinta y un) comités de cuenca, de los cuales 28 (veintiocho) están en funcionamiento pleno.

Se realiza una síntesis de la evolución de estos organismos desde el punto de vista técnico e institucional.

1 - INTRODUCCION

1.1 - Breve descripción de la Provincia de Santa Fe

El territorio de la provincia está dentro de la gran llanura que caracteriza a la parte nororiental de Argentina. Tiene una forma que la hace fácilmente identificable, ya que recuerda a una bota. Posee un área de 133.000 km². Su límite Este es el río Paraná, que baña sus costas en dirección Norte-Sur a lo largo de 750 kilómetros. Su ancho es variable, entre 90 km. al Sur y 240 km. en su límite Norte.

El río Salado (que desemboca en el río Paraná al sur de la ciudad capital) atraviesa el territorio de noroeste a sureste. De esta manera se pueden distinguir dos sectores: uno comprendido al Norte, presenta las características de una llanura deprimida e inundable. La otra posee rasgos típicamente pampeanos, que además se manifiestan en la fertilidad de sus suelos. En este sector los cursos fluviales tienen dirección suroeste-noreste, son de corto recorrido y desembocan en el Paraná.

Las precipitaciones varían entre 800 mm y 1100 mm anuales, disminuyendo hacia el Oeste.

En cuanto a la agricultura y la ganadería, la provincia ocupa un lugar de jerarquía en la economía nacional. El mayor peso económico y poblacional se sitúa en la zona centro y sur, que participa de las características de la región pampeana. Tiene importantes existencias de ganado vacuno, practicándose la cría y el engorde para la producción de carne y leche: esta región forma parte de la cuenca lechera más grande del país.

En las zonas agrícolas de la provincia predominan establecimientos pequeños y medianos. Los principales cultivos son la soja; el trigo y el maíz. Les siguen con mucho menor importancia el girasol; el sorgo; los cultivos industriales y las hortalizas.

1.2 - Situación actual del sector saneamiento rural

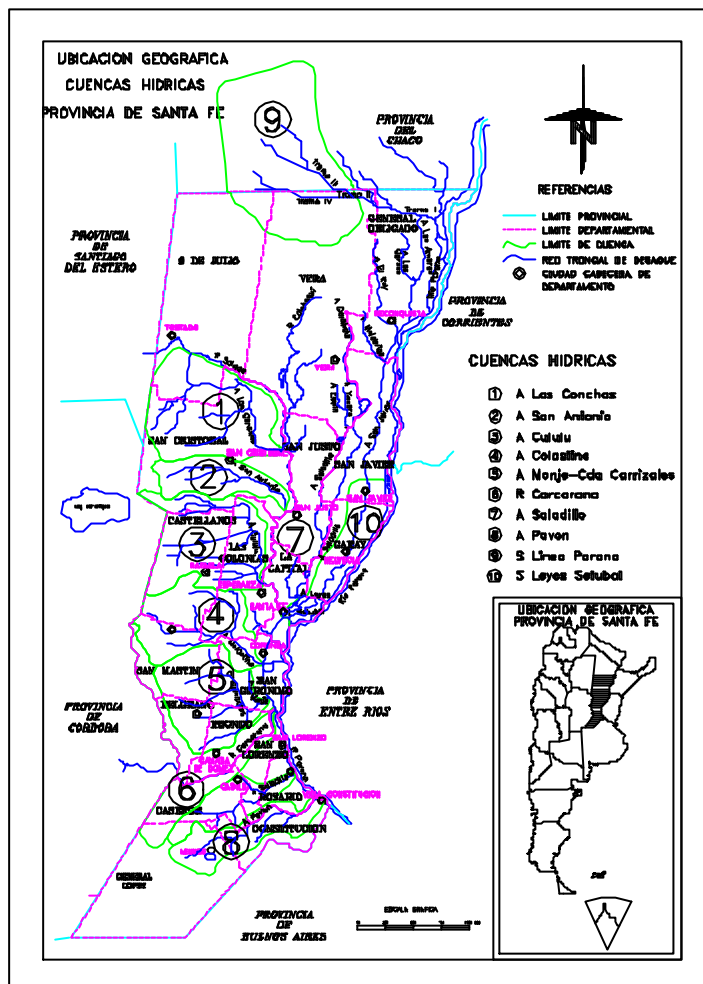
La Dirección Provincial de Obras Hidráulicas de la Provincia de Santa Fe (DPOH), es el organismo estatal encargado del saneamiento rural y del control de inundaciones.

Las obras que se ejecutan son llevadas a cabo por administración; por contratación a terceros o a través de los Comités de Cuenca.

Las obras por terceros, se realizan por medio de licitación pública y su financiamiento proviene de recursos provinciales; contribución por mejoras y créditos internacionales.

A fines del año 1993, se iniciaron tratativas tendientes a gestionar un crédito ante el BANCO MUNDIAL, para la realización de obras de carácter estructural. Se estimó en dicha oportunidad que las necesidades de obras alcanzan un monto de U\$S 170.000.000 (ciento setenta millones de dólares) en un área que abarca casi la mitad de la superficie de la Provincia, que es de 133.000 Km² (DPOH,1993)

¹ Dirección Provincial de Obras Hidráulicas; Almirante Brown 4751, Santa Fe, Provincia de Santa Fe, Argentina; e-mail: dpohsfe@alpha.arcrude.edu.ar



(ver Gráfico 1).

Posteriormente, se elaboró un Informe de Prefactibilidad Técnico-Económica, donde los montos se ajustaron a un total de \$ 156.192.745, (aproximadamente U\$S 155.000.000) considerándose 10 (diez) cuencas, una de las cuales es interprovincial (DPOH,1995). El tipo de obras que predominan son construcción o reacondicionamiento de: canales de drenaje; terraplenes de defensa; alambrados; alcantarillas y puentes.

Gráfico 1 – Ubicación Geográfica de Cuencas Hídricas

Cabe destacar que desde finales del año 1997 y el primer cuatrimestre del año 1998, la región santafesina ha sufrido los impactos del fenómeno El Niño, traducido esto en grandes volúmenes precipitados, que generaron importantes crecidas e inundaciones que aún padece el territorio. A priori se ha estimado que serán necesarios otros cien millones de dólares para la reconstrucción de la infraestructura que ha sido dañada.

2 - FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS DE CUENCA

2.1 - Marco legal, objetivos y organización

Los Comités de Cuenca se rigen por la Ley Provincial N° 9830/86 (Gobierno de la Prov. de Santa Fe,1987) y su Decreto Reglamentario N° 4960 los cuales facultan al Poder Ejecutivo a disponer la constitución de Comités de Cuenca que actuarán como personas jurídicas de derecho público y a los cuales se les fijará competencia territorial (art.1).

Estos organismos tienen como finalidad contribuir, con las reparticiones competentes de la Provincia, promoviendo el desarrollo del área a través del manejo y aprovechamiento del recurso hídrico. Sus funciones son -entre otras- la ejecución de los trabajos de **mantenimiento y conservación de las obras existentes para preservar las condiciones de drenaje y de obras hidráulicas**

complementarias menores (art.2).

Son integrados por (art.3):

a - Un representante de la Dirección Provincial de Obras Hidráulicas.

b - Cada uno de los Distritos afectados, que concurren con cuatro titulares y cuatro suplentes, que representarán en proporciones iguales a los entes comunales y beneficiarios de las obras.

Corresponde al Comité de Cuenca (art.4) proponer ante la DPOH el plan de trabajo a desarrollar y ejecutar por sí o por terceros los que fuesen aprobados. Debe además, elevar anualmente al Poder Ejecutivo, un informe de la labor desarrollada y el presupuesto con sus recursos y erogaciones.

Los órganos del Comité de Cuenca son la Asamblea Plenaria y el Comité Ejecutivo (art.5). Entre las atribuciones de la primera, se deben destacar (art.7):

a - Designar de entre sus miembros a los integrantes del Comité Ejecutivo y decidir su remoción con causa.

b - Aprobar los proyectos de presupuesto y plan de trabajo anuales.

c - Aprobar la imposición del tributo por hectárea para la concreción de las funciones a las que se refiere el art.2.

d - Autorizar las contrataciones, compras e inversiones y movimientos de fondo, así como las gestiones destinadas a la obtención de créditos, para la compra de bienes destinados al funcionamiento y equipamiento.

e - Aprobar el proyecto de informe anual al Poder Ejecutivo; el Balance General y la Rendición de Cuentas anual.

2.2 - Recursos económicos de los Comités de Cuenca

El costo de las tareas desarrolladas por los Comités, en parte es soportado por el Estado Provincial, a través de las Rentas Generales, mediante el aporte de maquinarias y repuestos.

La otra parte, destinada principalmente a los costos operativos del sistema, está a cargo de los productores agropecuarios de la cuenca, mediante una tasa que es proporcional a la superficie de cada propiedad. Es de destacar que esta tasa **no es un tributo fijado por el Estado**, sino que es la Asamblea Plenaria la que establece la contribución por hectárea, en función de las obras a realizar y de la capacidad económica de la región.

Los recursos se forman (art.19 de la ley citada) de la siguiente manera:

a - Con la contribución de los beneficiarios de la Cuenca mediante el pago del tributo por hectárea que se fije.

b - Con los fondos que eventualmente les designe el Estado.

c - Con subsidios, donaciones en efectivo, equipos y materiales que reciba de instituciones públicas, privadas y de particulares.

Si bien el art.20 prevé una **categorización de beneficiarios**, dejando la definición y argumentación técnica al organismo de competencia, hasta ahora la norma que prevalece es la de aplicar una contribución igual por hectárea. El concepto de "tasa uniforme por hectárea" para toda la cuenca, fue revisado en trabajos anteriores (Ferreira,1994 y Ferreira,1995) proponiendo un método de cálculo de tasas diferenciales en función de las obras construidas o las planificadas, de los tipos de suelos de la cuenca y de los beneficiarios de estas obras.

2.3 - Algunas cifras referidas al funcionamiento

Hasta el presente se han constituido 31 (treinta y un) Comités de Cuenca, de los cuales 28 (veintiocho) están en funcionamiento pleno. Abarcan una superficie de casi 40.300 Km² y el padrón de contribuyentes alcanza aproximadamente a 16.000. En la Tabla 1 se vuelca un resumen de datos de los Comités de Cuenca.

Por otra parte y de acuerdo con Gandolfo (1998): "La provincia pone a disposición un representante técnico, cuya función es realizar la comunicación entre el comité de cuenca y la D.P.O.H. y realizar la inspección técnica de las obras que ejecuta el Comité.

En base a los estudios integrales interdisciplinarios la Dirección Provincial de Obras Hidráulicas elabora la planificación hídrica de la cuenca y los proyectos ejecutivos de las obras.

Los comités de cuenca en su conjunto realizan anualmente en promedio un volumen de excavación de **1.500.000 m³**. Además y como tareas complementarias se efectúan obras de alcantarillado, alambrado perimetral, alteo de caminos provinciales y comunales. La mayoría de las obras de canalización se realizan con los **cincuenta y cinco** (55) equipos excavadores asignados por la provincia y equipos propios, encargándose el comité de cuenca del apoyo logístico de los mismos. Además se ejecutan obras contratando equipos privados."

Tabla 1 - Datos básicos de los Comités de Cuenca.

Nº C.Cca.	FECHA DE CONSTITUCIÓN	Comité de Cuenca	AREA (HECTÁREAS)
01	10 - 08 - 1981	Villa Minetti-San Bernardo	320.000
02	10 - 09 - 1984	Pozo Borrado	190.000
03	20 - 07 - 1984	Hidrovia! Tostado	379.117
04	28 - 05 - 1986	Fortín Olmos	294.000
05	s/datos	Laguna La Loca	336.000
06	- - 1995	Montefiore	47.756
07	05 - 10 - 1979	Zona Oeste - Canales Ppales. Nº 3 y 4	335.000
08	- - 1993	Saladillo Tramo Superior	120.000
09	- - 1993	Saladillo Tramo Inferior	298.000
10	03 - 09 - 1981	Canal Principal Nº 2	105.000
11	20 - 06 - 1984	Arroyo San Antonio	87.000
12	05 - 10 - 1979	Arroyo Pantanoso y Saladillo Amargo	250.000
13	05 - 10 - 1979	Canales Sec. Nº 1, 2 y3 del Ppal. Nº 1	130.380
14	05 - 10 - 1979	Canal Secundario Nº 1 del Ppal. Nº 1	85.100
15	05 - 10 - 1979	Arroyo Cululú Zona Norte	135.116
16	20 - 10 - 1978	Castellanos Zona Norte	140.000
17	25 - 03 - 1982	Castellanos Zona Sur	95.000
18	22 - 02 - 1988	Arroyo Las Calaveras-Las Penquitas	96.119
19	08 - 05 - 1979	Arroyo Aguiar	87.918
20	25 - 07 - 1995	Laguna Setúbal	12.500
21	06 - 11 - 1980	Canal Principal Santa María	106.511
22	05 - 09 - 1990	Cañada Quiñones – Romero Corralito	65.000
23	16 - 07 - 1981	Zona Centro Oeste Dpto.Las Colonias	53.235
24	27 - 11 - 1981	Cañada Malaquías - Los Troncos	50.000
25	14 - 09 - 1993	Canal Principal San Eugenio	37.000
26	05 - 05 - 1981	Canal Principal Sastre	98.161
27	13 - 10 - 1992	Arroyo Las Turbias	53.000
28	24 - 09 - 1987	Arroyo Frías	16.000

TOTAL = 4.022.913

3 - ELEMENTOS PARA EL ANALISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS COMITÉS

Como muestra la Tabla 1, los primeros Comités se formaron a partir de la segunda mitad de la década del '70, fecha que se toma para el inicio del análisis. El segundo hito puede marcarse con la promulgación de la Ley 9830, en el año 1986, con lo que quedaría definido un **primer período (p.1)**.

Desde el año 1986 hubo una paulatina transición en varios aspectos que se comentan más abajo y que alcanzarían su estabilización alrededor del año 1992, con el dictado de la Disposición Nº23 de la DPOH. Ese lapso puede considerarse como el **segundo período (p.2)**.

Finalmente el **tercer período (p.3)** puede definirse desde el año 1992 hasta la actualidad.

3.1 - Cambios institucionales

En el período 1, el organismo executor se encontraba en la órbita del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia, bajo la denominación de Dirección General de Agrohidrología e Hidráulica. Esto marcaba una estrecha relación del organismo con la producción agropecuaria, fundamentalmente con el saneamiento rural, pero descuidando aspectos vinculados directamente a sus fines, como es la ejecución de obras civiles.

En el segundo período pasa por dos cambios importantes: primero es traspasado a la órbita del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda y con posterioridad se eleva su rango a la de Dirección Provincial, con el nombre que lleva actualmente. Además comienza a ocuparse de los aspectos vinculados al control de inundaciones.

En el tercer período no hay cambios substanciales pero existe en las Cámaras Legislativas un

Proyecto de Ley para crear la Administración Provincial de Recursos Hídricos, que sería un organismo descentralizado; autárquico y que a su vez reuniría todos los aspectos vinculados a los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

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

3.2 - Modificaciones en la legislación

Inicialmente existió la Ley Nº 8221 del año 1981, cuyo mérito principal fue la de favorecer la formación de los Comités de Cuenca. Como queda dicho en el año 1986 aparece la ley que los rige actualmente y que fuera comentada en puntos anteriores.

En el tercer período, la Disposición Nº 23/92 la cual se basa en leyes en vigencia (Ley Nº 3375; art. 2642 siguientes y concordantes del Código Civil; Ley Nº 10101), puso orden a la realización de obras "sin la debida intervención y autorización de la autoridad competente".

Esto último está relacionado fundamentalmente con el accionar de los Comités en cuanto a las obras que realizan.

3.3 - Medidas en el aspecto técnico

Coincidiendo con Gandolfo (1998), puede decirse que en el primer período existía ausencia de estudios integrales en las respectivas cuencas hidrográficas; inadecuada capacitación profesional que reflejaba la falta de conocimiento profundo del funcionamiento de los sistemas de llanura atípicos y descontrol en la ejecución de las obras de canalización, lo que conducía a una situación anárquica, no existiendo una relación coherente entre la provincia, el comité de cuenca y los contribuyentes que lo integraban. En este marco, el resultado esperado de las obras de canalización no fueron satisfactorios, realizados en su mayoría en la parte alta de la cuenca, sin proyecto y sin el correspondiente control de su ejecución, obteniéndose como consecuencia el traslado de los daños a las zonas de aguas abajo, aumentando de esta manera el descontento y descreimiento de los contribuyentes.

A partir del segundo período y con el objeto de revertir esta situación, se comenzó a buscar una metodología a los fines de determinar el funcionamiento de los sistemas de llanura preponderantes en la provincia, llevándose a cabo estudios integrales interdisciplinarios de los mismos.

Los últimos Comités creados, tienen su asiento territorial en una cuenca hidrográfica bien determinada, que es la base para cualquier planificación del uso del recursos hídrico, elemento que no era tenido en cuenta en la definición de los primeros -concretamente su definición en límites políticos de distritos de la provincia-.

Se determinó además la importancia de la inspección y el control de la construcción de canales en sistemas de llanura con depresiones como los de la provincia de Santa Fe, estando a cargo del Representante Técnico designado por la misma en cada comité de cuenca y a los fines de perfeccionar y garantizar la calidad de la ejecución de las obras se adoptaron medidas como la de rotar cada dos años a los mismos, creando además comisiones a fin de auditar las obras ejecutadas.

En el período actual estas medidas se intensifican en todos los Comités de Cuenca.

3.4 - Acciones durante las emergencias hídricas

Una importante medida de la evolución de estos organismos es su intervención en situaciones de emergencia hídrica, ya sea por exceso o por déficit del recurso y que ha tomado relevancia en los últimos años, o sea que se enmarcan en el tercer período.

Como ejemplo de lo primero cabe citar las acciones encaradas en el primer cuatrimestre de 1998, tratando de mitigar los daños ocasionados por el fenómeno El Niño, principalmente en el Norte provincial.

En el segundo caso, ante la crisis hídrica sufrida por la localidad de Tostado (Ferreira,1997), el Comité de la zona aportó maquinaria y personal para llevar a cabo medidas de corto y mediano plazo.

4 – CONCLUSIONES

Los Comités de Cuenca son eficientes en la construcción de obras menores, siendo imposible para el Estado concretar las mismas a lo largo de todo el territorio provincial.

La Provincia puede asignar recursos ordenadamente de acuerdo a las necesidades que plantean los Comités de Cuenca.

Las situaciones de emergencia hídrica permitieron poner a prueba la efectividad de las reformas implementadas demostrándose el buen comportamiento de las obras, ratificándose la confianza de los productores en los Comités de Cuenca, permitiendo a la provincia actuar con mayor eficacia y

organización.

5 - AGRADECIMIENTOS

El autor agradece los comentarios efectuados al trabajo por el Ing. Norberto Gandolfo y la colaboración desinteresada de Ing. Sergio Rojas y P.T.C. Verónica Bertone.

6 - REFERENCIAS

- DPOH-COORDINACION GRAL. DE AREA INGENIERIA (1993). Proyectos de Obras Estructurales - Banco Mundial. Santa Fe.
- DPOH-COORDINACION GRAL. AREA INGENIERIA (1995). Plan de Ordenamiento Hídrico de las Cuencas Interiores de la Provincia de Santa Fe. Informe Preliminar. Santa Fe.
- FERREIRA, C. G. (1994). Financiamiento de Comités de Cuenca en la Provincia de Santa Fe - Argentina. Tesina. VI Curso Internacional de Desarrollo y Gestión de Cuencas Hidrográficas. Italia.
- FERREIRA, C. G. (1995). Financiamiento de Comités de Cuenca en la Provincia de Santa Fe. Propuesta de evaluación de Tasas Diferenciales en base al beneficio recibido. 1er. Congreso Nacional de Gestión de Agua y Saneamiento. La Falda. Prov. de Córdoba.
- FERREIRA, C. G. (1997). Conflicto entre las Provincias de Santiago del Estero y Santa Fe - Argentina - por las aguas del río Salado (Año 1996). 1er. Encuentro de las Aguas. Fortaleza. Brasil.
- GANDOLFO, N. A. (1998). Medidas implementadas a los fines de normalizar el funcionamiento de los comités de cuencas de la provincia de Santa Fe.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA (1987). Comités de Cuencas. Un programa de participación comunitaria para el ordenamiento hídrico. Santa Fe.