

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1232

Impreso el día 15 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 26 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen de gestión ambiental realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), con el objeto de evaluar la implementación del Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos. (253-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional a efectos de solicitarle informe las medidas adoptadas respecto de las situaciones observadas formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen gestión ambiental realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), con el objeto de evaluar la implementación del Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.

*Juan P. Tunessi.***FUNDAMENTOS**

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen de gestión ambiental en el ámbito de la

Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) de la Secretaría de Obras Públicas dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Infraestructura y Servicios, con el objeto de evaluar la implementación del Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos (PNFRH).

Período auditado: año 2008 a junio/2014. Las tareas de campo abarcaron desde el 8/10/13 al 16/7/14.

La AGN señala, en “Alcance del trabajo de auditoría”, que el examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución 145/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*) de la ley 24.156.

La AGN, en el apartado “Aclaraciones previas”, realiza una breve descripción sobre: Situación de los recursos hídricos en la Argentina; Marco legal: Presupuestos mínimos de protección ambiental: ley 25.675, y presupuestos mínimos de protección ambiental de las aguas: ley 25.688; Marco institucional; Principios Rectores de la Política Hídrica (PRPH); y Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos (PNFRH).

En el punto “Comentarios y observaciones”, la AGN desarrolla los siguientes:

1. Gobernanza

1.1. Política hídrica:

La elaboración de los Principios Rectores de la Política Hídrica (PRPH) constituye un avance hacia la definición de una política nacional en materia de recursos hídricos. No obstante ello, se detectaron las siguientes debilidades:

a) Falta de armonización de los PRPH con los principios de la política ambiental establecidos en el artículo 4° de la ley 25.675, Ley General del Ambiente. Si bien puede establecerse cierto nivel de concordancia general entre ambos marcos conceptuales, los PRPH no hacen referencia explícita a la ley ambiental marco a nivel nacional.

b) Si bien los PRPH abordan de manera general los aspectos ambientales de la gestión de los recursos hídricos, no desarrollan los aspectos de conservación de los recursos naturales y biodiversidad asociados a los recursos hídricos ni hacen referencia a las políticas nacionales en la materia (ley 26.331, de protección de bosques nativos; ley 23.919, de humedales; ley 22.421, de conservación de la fauna). No incluyen los conceptos de caudal ecológico o ambiental (régimen hídrico que se establece en un río, humedal o zona costera para sustentar ecosistemas y sus beneficios donde hay empleos del agua que compiten entre sí), ni de servicios ambientales o ecosistémicos (todos aquellos beneficios prestados por los ecosistemas naturales al hombre, como protección del suelo contra la erosión, fijación de nutrientes, regulación del clima a escala local y regional, entre otros). El concepto de servicios ambientales ha sido incorporado en la ley 26.331, de bosques nativos, ambos conceptos clave para garantizar la sustentabilidad ecológica a nivel de cuencas.

1.2. Marco legal:

Transcurridos doce años desde su sanción, la ley 25.688, sobre Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, no ha sido reglamentada. Del examen de su contenido en función del marco normativo para la definición de presupuestos mínimos de protección ambiental, se identifican las siguientes deficiencias en la norma:

- No contiene objetivos ni metas referidos al establecimiento de niveles mínimos de calidad del recurso hídrico.

- No define la autoridad de aplicación a nivel nacional.

- No queda clara la distribución de competencias entre la Nación y las provincias ni los mecanismos de coordinación interjurisdiccional requeridos para la gestión de cuencas.

- No hace referencia a los organismos de cuenca preexistentes.

A raíz de los cuestionamientos formulados a la ley 25.668, la SSRH, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) y los consejos federales con incumbencia en la materia, Consejo Hídrico Federal (COHIFE) y Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), han trabajado juntamente en una propuesta de modificación de la ley. En particular, en el ámbito del COHIFE se ha discutido la modificación de la ley en numerosas asambleas desde el año 2004, pero aún no se ha logrado consenso sobre el proyecto de una nueva ley.

Pese a haber sido elaborados de manera federal y por consenso de todas las jurisdicciones, ni los Principios Rectores de la Política Hídrica ni el Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos han sido formalmente establecidos a través de un instrumento legal.

1.3. Marco institucional:

En virtud de la estructura organizativa vigente del Poder Ejecutivo nacional, la gestión de los recursos hídricos comporta la concurrencia de la SSRH, de la SAyDS y de dos consejos federales, el COHIFE y el COFEMA. Del examen realizado se desprende que no se han establecido mecanismos formales de coordinación con la SAyDS ni entre el COHIFE y el COFEMA. La interacción con las autoridades en materia ambiental ha sido esporádica y por cuestiones puntuales.

La Dirección Nacional de Conservación y Protección de los Recursos Hídricos (DNCyPRH) está organizada internamente en programas de trabajo, los cuales no han sido formalmente establecidos.

No se encontró evidencia de mecanismos formales de articulación con los organismos de cuenca, ni de una planificación estratégica orientada a fortalecer las autoridades de cuenca.

No se encontró evidencia de mecanismos formales para la participación de la sociedad civil en los diferentes ámbitos de toma de decisiones.

2. Instrumentos de gestión de los recursos hídricos

2.1. Planificación estratégica para la gestión de los recursos hídricos:

a) El documento base del Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos (PNFRH), elaborado en 2007, representó el primer paso de un proceso continuo de planificación, fruto del esfuerzo conjunto de todas las jurisdicciones provinciales y de la Nación hacia una planificación estratégica hacia el logro de la gestión integrada PNFRH de los recursos hídricos. De la revisión de las actas de las asambleas del COHIFE, surge que se esperaba contar con una versión final para 2009. Sin embargo, se detectaron las siguientes debilidades en el proceso:

- El PNFRH no constituye un plan propiamente dicho, ya que no define metas cuantificables para la gestión de los recursos hídricos, estrategias de implementación ni previsiones de financiamiento.

- El documento final del plan nunca fue elaborado.

- No se elaboraron informes de avance ni evaluaciones de lo actuado.

De acuerdo a lo informado por el organismo, el proceso de planificación estratégica fue interrumpido por falta de financiamiento. La falta de planificación estratégica a nivel nacional obstaculiza la articulación de las acciones con la planificación territorial en el ámbito del Consejo Federal de Planificación (Cofeplan), que se encuentra en un proceso avanzado, lo que atenta contra el PRPH 5 (Articulación de la Gestión Hídrica con la Gestión Territorial).

b) No se han establecido los niveles de calidad de agua ambiente, de acuerdo con lo establecido en el PRPH 6 (Calidad de las Aguas).

c) No se han establecido metas progresivas de restauración de la calidad de agua ambiente, de acuerdo con el PRPH 7 (Acciones contra la Contaminación).

d) En el presupuesto de la SSRH no es posible discriminar la asignación de fondos para metas específicas relacionadas con la implementación del Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos.

2.2. Monitoreo de la calidad y cantidad de recursos hídricos:

a) No se encontró evidencia del desarrollo de una estrategia integral orientada a la conservación de la calidad del agua ambiente, ni de programas de monitoreo y control de la contaminación, conforme lo establecido en el PRPH 7 (Acciones contra la Contaminación).

b) Se registran inconsistencias en la información provista por el organismo y la información de la base de datos integrada en cuanto al número de estaciones que conforman el Sistema Nacional de Información Hídrica.

c) Del relevamiento realizado, se desprende que la Red Hidrológica Nacional ha aumentado el número de estaciones que opera y ha incorporado algunos parámetros de calidad de agua. Sin embargo, no se encontró evidencia de la identificación de las necesidades de ampliación de la cobertura espacial ni de la incorporación de nuevos parámetros de calidad de agua.

d) Se evidencia fragmentación de la información hídrica entre la SSRH y la SAyDS referida a calidad del agua. No se encontró evidencia de articulación entre el SNIH y el sistema Websig que implementa la SAyDS.

2.3. Seguimiento y control de la gestión:

a) No se encontró evidencia de la definición de indicadores de monitoreo y evaluación de los recursos hídricos para el logro de la gestión integrada de los recursos hídricos.

b) No se encontró evidencia de procedimientos ni instrumentos para la medición del desempeño de las acciones ejecutadas.

El proyecto de informe de auditoría fue enviado en vista al organismo auditado para que formule las observaciones y/ o comentarios que estime pertinentes, mediante nota 92/14-AG4, de fecha 6/11/14. La respuesta, enviada por nota DNCyPRH 377/2014, de fecha 6/12/14, formula descargos que no modifican los comentarios y observaciones ni las recomendaciones, por lo que se mantienen.

La AGN efectúa las siguientes recomendaciones a la SSRH:

1. Gobernanza

1.1. Política hídrica:

Definir y formalizar una política hídrica nacional a partir de los Principios Rectores de la Política Hídrica (PRPH), que articule sus objetivos y estrategias con las políticas y leyes ambientales vigentes y que considere el establecimiento de la valoración de los servicios ambientales y los caudales ecológicos, que son herramientas clave en la gestión sustentable de los recursos hídricos.

1.2. Marco legal:

a) Propiciar el consenso sobre la reglamentación o modificación de la ley 25.688, asegurando la congruencia con la ley 25.675 y su normativa complementaria en lo referido a los contenidos y alcance de los presupuestos mínimos de protección ambiental.

b) Formalizar los Principios Rectores de la Política Hídrica y las pautas para la formulación de una planificación estratégica federal de los recursos hídricos.

1.3. Marco institucional:

a) Arbitrar los medios para alcanzar una articulación amplia y fluida con las autoridades ambientales, conforme lo establecido en los PRPH 4 (Articulación de la Gestión Hídrica con la Gestión Ambiental), PRPH 17 (Gestión Integrada del Recurso Hídrico) y PRPH 27 (El Estado Nacional y la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos).

b) Formalizar los programas de la DNCyPRH, estableciendo objetivos y metas cuantificables, estrategias de implementación y procedimientos de seguimiento y control de lo actuado.

c) Establecer mecanismos de articulación con los organismos de cuenca y definir una planificación estratégica para el fortalecimiento de dichos organismos, a fin de alcanzar los objetivos establecidos en los PRPH 19 (Unidad de Planificación y Gestión), PRPH 22 (Aguas Interjurisdiccionales) y PRPH 25 (Organizaciones de Cuenca).

d) Arbitrar los medios para garantizar la inclusión de representantes de la sociedad civil en la planificación y la gestión de los recursos hídricos, conforme lo previsto en PRPH 16.

2. Instrumentos de gestión de los recursos hídricos

2.1. Planificación estratégica para la gestión de los recursos hídricos:

a) Retomar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional con la fuerza legal necesaria para asegurar su continuidad y que prevea mecanismos de revisión y actualización, conforme lo establecido en el PRPH 20 (Planificación Hídrica) y en el PRPH 27 (El Estado Nacional y la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos). Articular el proceso de planificación hídrica federal con la gestión ambiental (PRPH 4) y con la planificación territorial (PRPH 5).

b) Promover la definición de metas cuantificables de gestión de los recursos hídricos, que contemplen niveles de calidad de agua ambiente (PRPH 6) y metas progresivas de restauración de la calidad de agua ambiente (PRPH 7).

c) Arbitrar los medios para financiar el proceso de planificación hídrica a nivel federal.

2.2. Monitoreo de la calidad y cantidad de recursos hídricos:

a) Desarrollar una planificación estratégica sobre calidad de agua y control de la contaminación, conforme lo establecido en el PRPH 7 (Acciones contra la Contaminación).

b) Formalizar el programa de monitoreo de los recursos hídricos, estableciendo objetivos y metas para la cobertura de las redes que integran el Sistema Nacional de Información Hídrica, en coordinación con los organismos e instituciones que realizan monitoreos (PRPH 25). Establecer procedimientos de seguimiento y control de lo actuado.

2.3. Seguimiento y control de la gestión:

a) Establecer un sistema de seguimiento de las acciones implementadas que incorpore indicadores de desempeño de los instrumentos de gestión aplicados.

b) Propiciar el desarrollo de indicadores de monitoreo y evaluación para el logro de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), conforme PRPH 27 (El Estado Nacional y la GIRH).

La AGN, como resultado de las observaciones efectuadas, análisis del descargo del organismo y de las recomendaciones formuladas, arriba a las siguientes conclusiones:

Los recursos hídricos son recursos naturales de importancia estratégica para la supervivencia del hombre y el desarrollo social, cultural y ambiental del país.

En el informe de marras se examinaron dos aspectos de la gestión de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, vinculados a la implementación del Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos, la gobernanza y el grado de avance de los instrumentos de gestión.

En cuanto a la gobernanza, los Principios Rectores de la Política Hídrica, producto del consenso de la Nación y de las provincias, sientan las bases de la política hídrica nacional. Estos principios adoptan un enfoque integral que incorpora las dimensiones ambientales y sociales del uso y preservación del recurso hídrico, y el concepto de agua como derecho humano básico. Sin embargo, si bien los PRPH han sido incorporados en muchas de las legislaciones provinciales, no han alcanzado el rango de normativa nacional.

En cuanto al marco legal, la ley 25.688, sancionada en 2002, no ha sido reglamentada ni se ha establecido su autoridad de aplicación. A la fecha, las autoridades nacionales con injerencia en la gestión de los recursos hídricos no han consensuado aún su modificación o remplazo por otra normativa más adecuada. Resulta prioritario la actualización del marco legal nacional y la formulación de una política hídrica nacional que provea las bases para garantizar la gestión integrada de los recursos hídricos. El examen del marco institucional muestra una marcada fragmentación que requiere aumentar los esfuerzos de coordinación. Dado que la administración de los recursos hídricos no se encuentra en la órbita de la autoridad ambiental, resulta necesario fortalecer la articulación de la política hídrica con esta autoridad, así como con las dependencias responsables de la planificación territorial.

El énfasis dado por los PRPH al manejo de las cuencas hídricas como unidades fundamentales de gestión no se ve reflejado en una estrategia nacional para el

fortalecimiento de dichos organismos ni para su ordenamiento territorial en función de los recursos hídricos.

El proceso de planificación estratégica iniciado con la formulación del documento base del Plan Nacional Federal de los Recursos Hídricos se vio interrumpido antes de haber obtenido un documento final con objetivos y metas cuantificables, estrategias de implementación y asignación presupuestaria para su ejecución. Se observan avances en el monitoreo de los recursos hídricos a través de las acciones tendientes a la ampliación de las redes de monitoreo y a la incorporación de parámetros de calidad de agua, aunque dichas acciones no están articuladas en una planificación estratégica.

Cabe destacar la labor que se desarrolla en el ámbito del Consejo Hídrico Federal sobre diversos aspectos de la gestión hídrica. Sin embargo, resulta necesario que la Subsecretaría de Recursos Hídricos retome el proceso de planificación federal, garantizando la provisión de recursos a tal fin.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V. 114/15, Auditoría General de la Nación comunica resolución 70/15 aprobando el informe de auditoría de control de gestión ambiental realizado en la Subsecretaría de Recursos Hídricos - Implementación del Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional a efectos de solicitarle informe las medidas adoptadas respecto de las situaciones observadas formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen de gestión ambiental, realizado en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), con el objeto de evaluar la implementación del Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 9 de septiembre de 2015.

*Pablo G. González. – Enrique A. Vazquié.
– José M. A. Mayans. – Eric Calcagno y
Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. –
Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli.
– Julio R. Solanas. – Miguel A. Pichetto.*

2

Ver expediente 253-S.-2016.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.