

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C.1

GENERAL

E/CN.12/862

8 de septiembre de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

14º Período de Sesiones. Guatemala, abril 1971

TENDENCIAS ACTUALES DE LA ORGANIZACION
ADMINISTRATIVA PARA EL RIEGO

INDICE

	<u>Página</u>
NOTA	1
I. ORGANISMOS PUBLICOS REGULADORES DEL USO DEL AGUA EN VARIOS PAISES	2
A. España	2
1. Organismos administrativos centrales	2
2. Organos reguladores de las cuencas o regiones hidrográficas	3
B. Estados Unidos de América	5
1. Organismos federales	6
2. Organismos estatales	7
C. Francia	9
1. Organismos reguladores de los usos del agua	9
2. Organismos orientados hacia las regiones	10
3. Organismos que se ocupan especialmente del agua	11
D. Israel	16
E. Japón	19
F. México	20
II. COMENTARIOS	23

NOTA

A pedido de un país latinoamericano, el Programa de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL elaboró el presente informe que presenta, en forma muy sintética, las modalidades que reviste la administración del agua en algunas naciones del mundo, principalmente en relación con el riego.

Como varios organismos especializados de los países de la región han manifestado su interés en las informaciones que este informe contiene, se consideró conveniente su publicación.

Debido a que la materia no se presta a generalizaciones, por la diversidad de circunstancias imperantes en cada país, sólo se intenta poner de relieve las características más destacadas de cada caso.

La dificultad de compulsar informaciones de orígenes tan distintos se obvió, al menos en parte, por el contacto que se mantuvo durante la preparación del informe con los señores Sebastián Martín-Retortillo, de la Universidad de Barcelona, André Charles, de la Secretaría Permanente para el estudio de los problemas del agua de Francia; Schaul Aloni, de la Comisión de Aguas de Israel; Zierold Reyes, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos de México, y Kazuki Takamiya, de la FAO.

I. ORGANISMOS PUBLICOS REGULADORES DEL USO
DEL AGUA EN VARIOS PAISES

A. España

Durante siglos los regantes intervinieron en el manejo de las aguas para riego agrupados en comunidades cuyo régimen jurídico ya aparece en la legislación posterior a la Reconquista.

Las obras que el Estado emprendió en el siglo XX para su mejor distribución, impusieron la necesidad de una estructura administrativa más compleja y activa, que se orientó hacia los distintos usos y problemas del agua.

La temprana tentativa que se hizo para efectuar la regulación por regiones hidrográficas sigue conservando en parte su vigencia, si bien en los últimos años se están empleando las modernas técnicas de la programación para el mejor aprovechamiento de ese recurso.

A continuación se describen las funciones principales de los distintos organismos estatales encargados de regular el uso de las aguas.

1. Organismos administrativos centrales

a) Dirección General de Obras Hidráulicas (Ministerio de Obras Públicas)

Cumple genéricamente todas las funciones básicas del Estado en materia de aguas, con excepción de las relativas al uso pesquero y naviero y a las obras de riego encomendadas al Instituto Nacional de Colonización. El Ministerio otorga ciertas concesiones de aguas.

b) Instituto Nacional de Colonización

Estudia y ejecuta

i) Las obras de la red secundaria de acequias y desagües, desde las que abarcan subsectores hidráulicos con extensión suficiente para instalar dos unidades superiores, hasta las que proporcionan riego a las unidades de explotación de cada zona.

ii) Las obras de reforestación, plantaciones en riberas o caminos, acequias y desagües y, en general, las que se le asignen expresamente.

/iii) Actúa

iii) Actúa como empresa concesionaria de obras de riego, como intermediario entre la Autoridad y los regantes, y como representante de las comunidades de regantes que se constituyan. (Artículos 21 y 33 de la ley de Colonización del 21 de abril de 1949, reformada por ley del 14 de abril de 1962.)

c) Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial (Ministerio de Agricultura)

i) Aplica la ley de pesca (Ley del 20 de febrero de 1942);

ii) Ejerce la policía de los aprovechamientos de aguas artesianas por los propietarios de la superficie (Decreto del 12 de noviembre de 1954).

d) Dirección General de Minas y Combustibles (Ministerio de Industria)

i) Registra los manantiales naturales y alumbramientos de aguas (Decreto del 23 de agosto de 1934).

ii) Ejerce la policía de las obras de alumbramiento y de captación de aguas subterráneas.

2. Organos reguladores de las cuencas o regiones hidrográficas

La acción estatal se conjuga con la de los usuarios procurándose mantener las atribuciones de sus organismos comunitarios, aunque el Estado interviene para asegurar el buen funcionamiento de los sistemas.

Las comunidades de regantes se constituyen obligatoriamente con los regantes de cada toma, y se ocupan primordialmente de la conservación de las obras comunes y de la distribución de aguas. Sus facultades se expresan en los reglamentos respectivos.

El órgano superior es la Asamblea y la administra un Sindicato. Hay un Jurado de Riegos, que dirime los conflictos que surgen entre los comuneros por la distribución de las aguas. Se prevé su agrupación en comunidades generales.

Para cada valle se constituyen Juntas de Valle integradas no sólo por las comunidades regantes, sino también por los demás usuarios. Estas Juntas, a su vez, se agrupan en Confederaciones Hidrográficas, por cuencas o subcuencas.

/La creación

La creación de las primeras Confederaciones Hidrográficas respondió tanto al deseo de poner la administración de las aguas y recursos conexos en manos de los usuarios, como al de establecer esta función en el nivel de las cuencas (Decretos del 5 de marzo de 1926 y del 5 de enero de 1929, artículo 7).

Ambos objetivos sólo se lograron parcialmente. Con igual competencia territorial se crearon las Comisarias de Aguas, dependencias administrativas de la Dirección General de Obras Hidráulicas, que asumieron gran parte de las funciones de las Confederaciones, y que actualmente se encargan de elaborar los planes de aprovechamiento de las cuencas, efectuar el servicio de aforos, preparar los proyectos, ejecutar y explorar las obras, prestar servicios y cobrar tasas y exacciones de explotación, además de asesorar a las autoridades concesionarias respecto al otorgamiento de derechos sobre las aguas.

Se han constituido Confederaciones para los ríos Ebro, Segura, Duero, Tago, Júcar, Guadiana y Guadalquivir, y para los de la vertiente oriental de los Pirineos, las que están dirigidas por un funcionario administrativo que administra los embalses, asesorado por una Junta de Desembalse integrada por regantes y otros usuarios y presidida por un representante de la autoridad con facultad de veto (Decreto del 7 de julio de 1960).

Coordina el funcionamiento de esas Juntas una Comisión Central de Desembalse, dependiente de la Dirección General de Obras Hidráulicas, la que integran también representantes de los Ministerios de Agricultura y de Industria. Existen además Comisiones regionales y provinciales coordinadoras, de composición análoga. Otros organismos de acción descentralizada integrados por los usuarios son las Juntas de Obras y las Juntas de Explotación, que tiene por objeto ocuparse de todos los problemas financieros de la construcción y de la explotación de las obras, respectivamente (Orden del 8 de mayo de 1965).

La tendencia general a concentrar en el Ministerio de Obras Públicas la mayor parte de las funciones estatales relativas a la administración de las aguas, contrasta con las tentativas que se han hecho para dar mayores atribuciones al sector agrícola de la administración pública, lo

/que ha

lo que ha obligado al Consejo de Estado a pronunciarse sobre la competencia de ambos sectores.^{1/}

Una solución administrativa destinada a correlacionar la acción de distintos organismos estatales, fue la creación de una Comisión Especial, integrada por los subsecretarios de Obras Públicas, Industria y Agricultura (Decreto del 24 de junio de 1955), para planificar el aprovechamiento total de las cuencas de los ríos o de unidades geográficas determinadas.

Otra fue la creación de la Comisión de Dirección de los Planes de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables, integrada por directores de diversas dependencias públicas, cuya función es elaborar los planes de riego, formular los programas periódicos de inversión y vigilar cuidadosamente su desarrollo. A título ilustrativo se indican algunos de sus miembros: Directores Generales de Obras Hidráulicas, Carreteras y Caminos Vecinales, Tranvías y Transportes por Carretera, Trabajo, Empleo, Industria, Agricultura, Montes, Caza y Pesca Fluvial, Colonización y Administración Local y de la Vivienda (Ley del 26 de diciembre de 1958 y Decreto del 13 de febrero de 1958).

La acción estatal se conjuga con la de los usuarios, procurándose mantener las atribuciones de los organismos comunitarios de estos últimos, aunque el Estado interviene para asegurar el buen funcionamiento de los sistemas.

B. Estados Unidos de América

En este país se han empleado muy diversas fórmulas para administrar el uso de las aguas, ya que en virtud de su estructura federal, comparten esas funciones la nación y los distintos estados que la integran.

La jurisprudencia ha definido en muchos casos el límite de las respectivas jurisdicciones; en otros, se han logrado acuerdos para actuar conjuntamente sobre las aguas.

Inicialmente, fueron organismos de fines singulares, frecuentemente locales, los que desarrollaron su actividad sobre sectores de cuencas.

^{1/} El tema ha sido ampliamente tratado por Sebastián Martín-Retortillo. Aguas públicas y obras hidráulicas, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1965.

Luego, mediante acuerdos, leyes federales o decisiones judiciales,^{2/} se atribuyó a organismos federales, interestaduais y estatales-federales^{3/} competencia más amplia, que suele abarcar un río, un conjunto de ríos, una cuenca, una subcuenca o un conjunto de ellas, y simultáneamente, esos organismos extendieron su actividad a funciones conexas en materia de aguas.

Todo ello respondió al favor con que se miraba en los círculos técnicos norteamericanos el manejo integral y múltiple por cuencas, y como consecuencia de esa evolución aparecieron los organismos administrativos típicos que en la actualidad se ocupan del agua y sus usos, entre los cuales los principales son los que se enumeran a continuación.

1. Organismos federales

a) El Cuerpo de Ingenieros del Ejército. Lleva a cabo diversos programas de obras de control de crecidas, puertos y vías navegables. Esas obras pueden servir también para otros fines (abastecimiento de poblaciones, riego, generación eléctrica, recreación, avenamiento, etc.). Tales cometidos surgen de distintas leyes federales y estatales.

b) La Oficina para el Mejoramiento de los Suelos (Bureau of Reclamation) del Ministerio del Interior. Lleva a cabo un programa de construcción y administración de obras de almacenamiento de agua y de riego en los diecisiete estados del oeste. También en este caso sus obras pueden servir para otros fines.

c) El Servicio de Conservación de Suelos del Ministerio de Agricultura. Lleva a cabo un programa de estudios hidrológicos orientados al riego, y de obras de protección de cuencas.

d) La Comisión Federal de Energía. Otorga concesiones para aprovechamientos hidroeléctricos.

^{2/} Arizona c/California 373, U.S. 546, 1963.

^{3/} En el caso del río Delaware, el Estado nacional integra la comisión cuyos fines son la programación y manejo del río (Delaware River Basin Compact, 1961).

/e) La

e) La Administración Federal para la Prevención de la Contaminación de las Aguas, del Departamento del Interior. Representa al gobierno federal en la lucha contra la contaminación.

f) La Autoridad del Valle de Tennessee. Es una corporación del gobierno federal. Sus principales objetivos son mejorar la navegabilidad del río Tennessee, afluente del Mississippi, controlar las inundaciones que provoca, conservar y reforestar sus márgenes y promover el desarrollo agrícola e industrial del valle, para lo cual abarca la región del río Tennessee, extendiéndose su actuación, en ciertos casos, fuera de ella. Diversas razones desalentaron la reproducción de este modelo en otras regiones del país.

2. Organismos estatales

Existen distintos organismos de planeamiento, construcción y administración de sistemas hidráulicos. También hay organismos administrativos estatales que otorgan derechos de agua en aquellos estados que exigen decisión administrativa al efecto. En los que no la exigen, suelen intervenir los jueces para dirimir los conflictos relativos a esos derechos.

El complejo sistema descrito ha provocado tensiones entre los distintos organismos y los diversos niveles de la administración pública, que dificultan el manejo racional de las aguas.

Con la idea de obviar esos inconvenientes, se ha organizado un sistema nacional de planeamiento de los recursos hidráulicos (Ley 89/90 de 22 de julio de 1965), que se basa en el establecimiento de Comisiones de Cuencas Fluviales, que pueden ser creadas por el presidente de la nación a propuesta del Consejo de Recursos Hidráulicos o de alguno de los estados de la cuenca, siempre que cuente con la aprobación de la mitad de los estados que quedarán bajo la jurisdicción de la Comisión propuesta. A la cabeza del sistema está el Consejo de Recursos Hidráulicos.

Hasta fines de 1968 se habían creado las cuatro comisiones siguientes: la de los Grandes Lagos; la de los ríos Souris-Red-Rainy; la de las cuencas de los ríos del Noreste del Pacífico y la de las cuencas de los ríos de Nueva Inglaterra.

El nuevo sistema sólo influye en el planeamiento nacional en cuanto se refiere a lo que compete a las distintas comisiones de cuencas fluviales que se creen, pero no interviene en los importantes trasvasamientos de cuencas que está estudiando el gobierno federal.

Las decisiones de las comisiones únicamente producen efectos cuando son aceptadas y cumplidas por los organismos ejecutivos.

A continuación figura la composición y funciones de esas comisiones, de acuerdo con el artículo 201 de la ley indicada.

Composición: Un presidente, designado por el Presidente de la República; un delegado por cada estado en que la comisión ejerza sus actividades; un delegado por cada departamento u organismo federal que, a juicio del Presidente de la República, tenga un interés básico en el trabajo de la Comisión; un delegado por cada organismo interestadual (compact) de la zona, y un delegado del grupo norteamericano de cada comisión internacional competente en la zona.

Funciones: Coordinar el planeamiento del uso del agua y de los recursos agrarios conexos que efectúen grupos nacionales, estatales, interestadales, locales y privados; elaborar y mantener actualizado un plan general conjunto para el aprovechamiento del agua y de los recursos conexos, y elaborar programas de largo plazo para recopilar y analizar información básica.

Los artículos 102 a 105 de la Ley 89/90 organizan el Consejo de Recursos Hidráulicos en la forma siguiente.

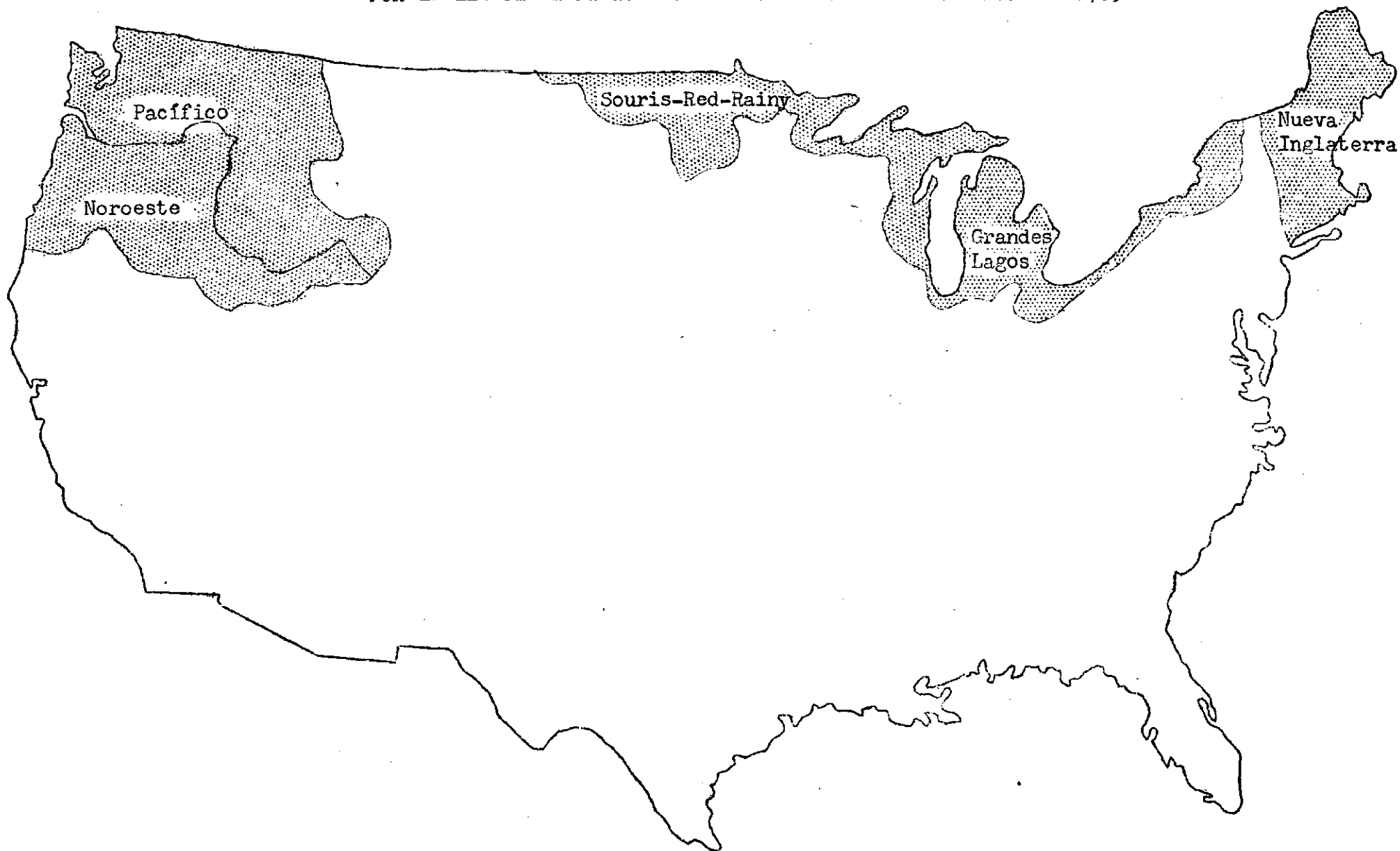
Composición: Ministro de Agricultura, Ministro de Defensa, Ministro de Salud, Educación y Bienestar, Ministro del Interior y Presidente de la Comisión Federal de Energía.

Funciones: Hacer un inventario periódico de la disponibilidad de agua necesaria para satisfacer las necesidades de cada región hidráulica, y mantenerlo al día; estudiar permanentemente la correlación entre los planes regionales o de cuencas, y las necesidades de regiones más amplias de la nación, y la adecuación de los medios para coordinar programas de tierras y aguas de los organismos nacionales; asesorar al Presidente de la República respecto a programas y políticas federales; fijar principios,

/normas y

E/CN.12/862

ZONAS DE COMPETENCIA DE LAS COMISIONES DE CUENCAS FLUVIALES PREVISTAS
POR LA LEY DE PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HIDRAULICOS DE 1965



normas y procedimientos para guiar a los organismos integrantes del Consejo en la formulación de planes regionales o de cuencas; proponer al Presidente de la República la creación de comisiones de cuencas fluviales y revisar los planes de éstas.

En síntesis, los diversos organismos públicos relacionados con la administración o los usos del agua procuran que el manejo del recurso sea integral, que cumpla fines múltiples y que abarque cuencas o subcuencas completas.

La acción limitada a regiones o sectores territoriales determinados se lleva a cabo a través de los distintos estados que integran la Unión, y de organismos creados por los estados o por la Unión.

La acción sobre las cuencas se concierta entre los distintos sectores y niveles administrativos encargados de regular el uso de las aguas, mediante programas elaborados por la comisiones de cuencas fluviales que, a su vez, son coordinadas por un Consejo de Recursos Hidráulicos.

C. Francia

1. Organismos reguladores de los usos del agua

Son muchos los organismos que ejercen funciones reguladoras en materia de aguas, como el Departamento de Puentes y Caminos del Ministerio de Fomento, sobre los ríos navegables o flotables; los Servicios de Ingeniería Rural del Ministerio de Agricultura, sobre los demás ríos; la Dirección de Minas, del Ministerio de Industria, en materia de aguas subterráneas; el Consejo Superior de Higiene Pública, en materia de contaminación, etc.

El control y la policía del riego corresponde a los Servicios de Ingeniería Rural del Ministerio de Agricultura, descentralizados por Departamentos (Decreto de 24 de noviembre de 1962), a cuyo frente hay Directores de Agricultura, dependientes de los prefectos de cada Departamento.

El Ministerio de Industria tramita las concesiones para aprovechamiento hidroeléctrico, que otorga el Primer Ministro mediante decreto en el Consejo de Estado.

Los prefectos otorgan autorizaciones para pequeños aprovechamientos.

Sobre esta estructura tradicional que regula los distintos usos del agua, se ha establecido un sistema de planeamiento regional, que se ha

/ampliado en

ampliado en el último decenio. En el pasado lustro, por último, apareció la cuenca (o el grupo de cuencas) como unidad de programación y acción estatal. Los tres sistemas coexisten actualmente.

2. Organismos orientados hacia las regiones

Estos organismos se ocupan del desarrollo de las regiones económicas, en las que el agua es un factor importante. Entre ellos deben citarse los siguientes:

a) Comités de expansión económica, debidos a la iniciativa privada y compuestos por representantes de los sectores privados y locales, que requieren el reconocimiento del gobierno. Su misión consiste en inventariar los problemas económicos de la región a su cargo, proponer soluciones e intervenir en la elaboración de los programas regionales. (Se rigen por el Decreto 1459, del 11 de diciembre de 1954, modificado por el Decreto 72, del 20 de enero de 1961 y por la Circular del Ministerio de Hacienda del 4 de julio de 1955.)

b) Sociedades de estudio del desarrollo regional.

c) Sociedades de desarrollo regional.

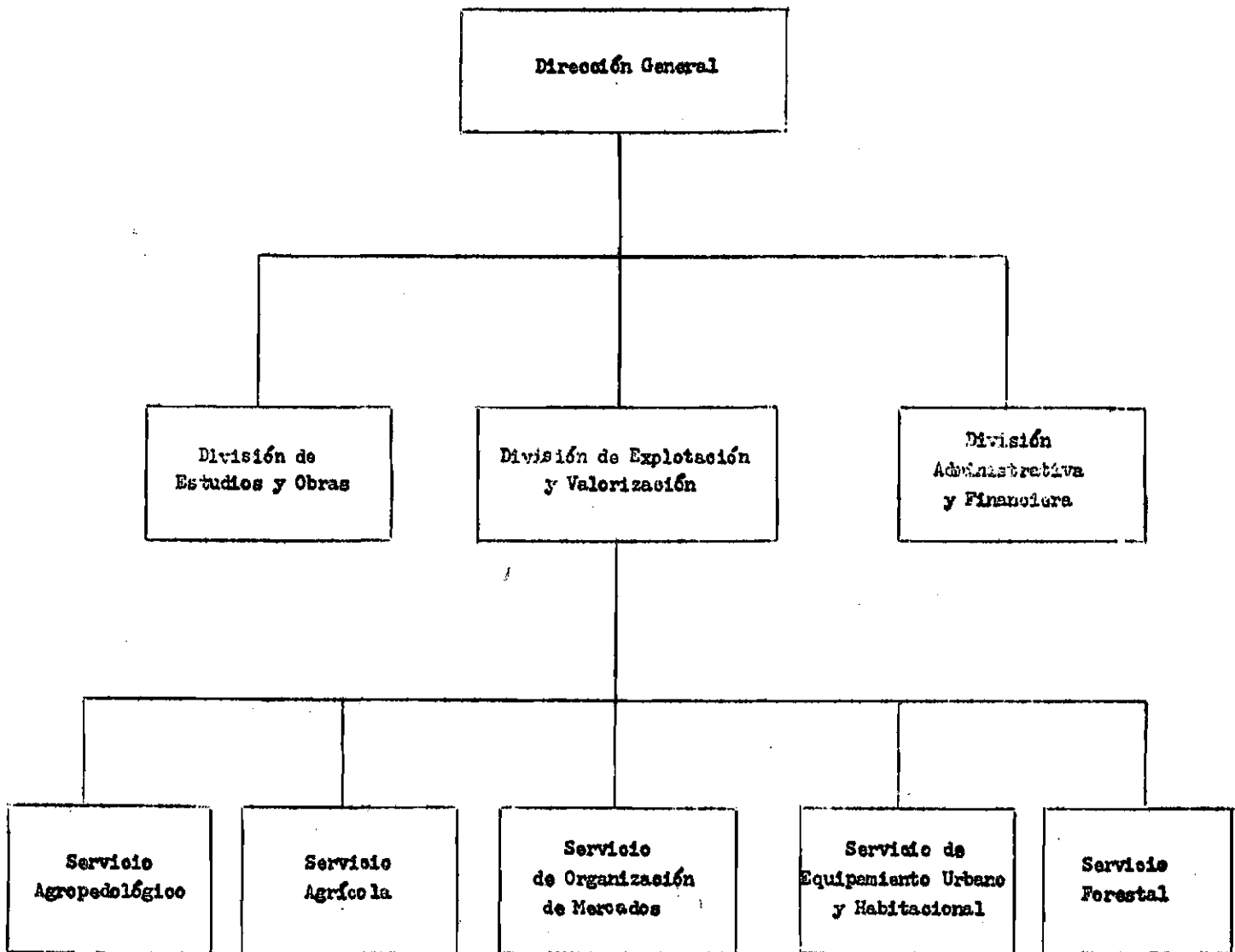
d) Sociedades de economía mixta para el desarrollo regional. Se rigen por la ley del 24 de Julio de 1867. La principal es la Compañía Nacional del Ródano (Decreto del 14 de junio de 1934), que administra un proyecto múltiple de gran envergadura, que abarca el río y su cuenca; está financiada principalmente por la Electricité de France y por la Société National des Chemins de Fer, empresas estatales, y, en menor grado, por los departamentos y municipalidades interesados, cámaras de comercio, asociaciones de bienestar público y particulares. El Estado no aportó más capital que su garantía para algunos préstamos, y percibe 50% de los beneficios líquidos.

La Compañía realiza aprovechamientos hidroeléctricos (Genissiat y Donzieres-Mondragon) cuya rentabilidad permite financiar obras en las vías navegables y obras de riego, que están también a cargo de la empresa.

Dentro de este mismo marco jurídico se han constituido diversas sociedades, cuya finalidad principal es impulsar el desarrollo regional mediante obras de riego, que actúan como concesionarios entre el Estado

/y los

FRANCIA: COMPAÑIA NACIONAL PARA EL EQUIPAMIENTO
DEL BAJO RODANO Y DEL LANGUEDOC



y los usuarios del agua; su cometido no se limita a la reglamentación de este recurso y a su suministro, sino que también efectúan trabajos de conservación, proporcionan la infraestructura agroeconómica, habitacional y urbana, y hasta promueven la adecuada industrialización y comercialización de los productos. Es decir, su objeto esencial es el desarrollo regional, siendo la administración de las aguas sólo uno de sus medios.

En el momento de dictarse la legislación de aguas vigente (1964), actuaban en Francia las siguientes sociedades:

<u>Nombre</u>	<u>Objeto</u>
Sociedad para el Desarrollo de las "Landas" de Gascuña	Sanear y cultivar las tierras anegadizas y conservar el macizo forestal
Compañía para el Desarrollo de los "Coteaux" de Gascuña	Desarrollar la agricultura de la región mediante el riego
Sociedad del Canal de Provenza y de Desarrollo de la Región Provenzal	Captar y derivar aguas del Verdon para regar los departamentos de Var y de Bocas del Ródano
Sociedad para el Mejoramiento Agrícola de Córcega	Mejorar y regar tierras incultas de Córcega
Compañía Nacional para el Desarrollo del Bajo Ródano y del Languedoc	Construir y explotar una red de riego de 170 000 hectáreas para intensificar y diversificar la agricultura en el Languedoc

A título ilustrativo se indica en un gráfico la estructura administrativa de la Compañía Nacional para el Desarrollo del Bajo Ródano y del Languedoc, que puede tomarse como organismo típico de este sistema.^{4/}

3. Organismos que se ocupan especialmente del agua

La disminución de la aguas disponibles, principalmente a causa de la contaminación, indujo a crear en 1964 estructuras administrativas para solucionar este problema (Ley 1245 del 16 de diciembre de 1964 y sus decretos reglamentarios), que funcionan en el plano nacional, de las regiones de programación (Region-Programme) y de las cuencas.

^{4/} Véase Alfredo E. Calcagno, Los organismos de desarrollo económico regional en Francia, Ed. CFI, Buenos Aires, 1963, pp. 53 a 62.

En la cúspide del sistema se encuentra el Comité Nacional de Aguas, dependiente del Primer Ministro y compuesto por 60 miembros que representan al Estado, a las circunscripciones locales (departamentos y comunas) y a los usuarios. El Comité asesora sobre las aguas de Francia, en general, y sobre los problemas que afectan a dos o más cuencas (Artículo 15 de la ley 1245 y Decreto 749 del 3 de septiembre de 1965).

El Comité Interministerial Permanente para los Problemas de Acción Regional y el Desarrollo Territorial, que ya existía antes de la creación del Comité Nacional del Agua, estudia los problemas de aguas que requieren coordinación interministerial (Decreto 335 del 5 de abril de 1968, 1219 del 19 de noviembre de 1960 y 728 del 6 de julio de 1961).

El Ministro Delegado del Primer Ministro, encargado del planeamiento y desarrollo del territorio, prepara las deliberaciones y coordina la acción de los distintos ministerios en materia de aguas (Decretos 376 del 28 de abril de 1967 y 335 del 5 de abril de 1968), asistido por una Misión Interministerial, de la que forma parte también un representante del Comisariado General del Plan, y por una Secretaría Permanente para el Estudio de los Problemas del Agua (Artículo 2 de Decreto 335 de 5 de abril de 1968). Esta Secretaría Permanente presta servicios de secretaría al Comité Nacional del Agua (Artículo 3 del Decreto 749 del 3 de octubre de 1965).

En el ámbito de las cuencas existen tres clases de organismos:

- a) Los comités de cuenca, que tienen funciones consultivas (Artículo 13 de la Ley 1245 y Decreto 699 del 14 de octubre de 1966);
- b) Los organismos financieros de cuenca, encargados de financiar el desarrollo de la misma (Artículo 14 de la Ley 1245 y Decreto 700 del 14 de octubre de 1966), y
- c) Las misiones delegadas de cuenca, que coordinan la actuación de las distintas autoridades y servicios que operan en cada cuenca, concentran la información necesaria para elaborar planes de desarrollo e informan a la Misión Interministerial citada anteriormente (Artículo 3 del Decreto 335 del 5 de abril de 1968).

/La coordinación

La coordinación de las actividades de estos organismos de cuenca se efectúa del siguiente modo:

a) Los comités asesoran a los organismos financieros, principalmente en cuanto a las contribuciones de los beneficiarios para su financiamiento, requiriéndose su opinión favorable para imponerlas (Artículo 14 de la Ley 1245 y Artículo 6 del Decreto 699 del 14 de octubre de 1966).

b) Los organismos financieros de cuenca prestan servicios de secretaría a las misiones delegadas de cuenca y su director asiste a las reuniones de esas misiones.

La competencia territorial de estas tres clases de organismos es idéntica, lo que facilita su interacción, pudiendo incluirse más de una cuenca por razones prácticas.

Se ha dividido el país en seis regiones hidrográficas, dentro de cada una de las cuales actúan simultáneamente los tres organismos indicados. Ellas son: Artois-Picardía, Rin-Mosa, Sena-Normandía, Loira-Bretaña, Adour-Garona y Ródano-Mediterráneo-Córcega.

La intervención que la Ley de 1964 asigna a los particulares interesados en los comités de cuenca alcanza a un tercio, lo mismo que en el Comité Nacional del Agua, y en los organismos financieros, a un cuarto. Así, los particulares pesan en las decisiones, pero no deciden.

La creación por decreto de las misiones delegadas de cuenca suple una omisión de la ley de 1964, al dar a las cuencas o regiones hidrográficas la asistencia técnica de la administración nacional que necesitan para su desarrollo.

También se prevé la creación de organismos públicos administrativos para realizar obras o prestar servicios en áreas geográficas que pueden coincidir o no con las cuencas o con parte de ellas (Artículos 16 y 17 de la Ley 1245, Decreto 1047 del 19 de noviembre de 1969 y 1048 de igual fecha).

El cuadro siguiente indica los sectores representados en los cuerpos directivos de los organismos que se ocupan especialmente del agua y de sus funciones.

/Organismos

Organismos	Composición de los cuerpos directivos	Funciones
Comité Nacional del Agua	1/3 de representantes de las distintas categorías de usuarios	Opinar sobre la extensión geográfica de la jurisdicción de los comités de cuenca (o cuencas).
	1/3 de representantes de los Consejos Generales (de Departamento) y de los Consejos Municipales	Opinar sobre los proyectos de ordenación (<u>aménagement</u>) y distribución de las aguas nacionales y de las grandes obras regionales.
	1/3 de representantes del Estado	Opinar sobre todo problema común a dos o más comités u organismos de cuenca (o cuencas);
Comités de cuencas	1/3 de representantes de las distintas categorías de usuarios y personas competentes	Reunir documentación y opinar sobre todas las cuestiones de que trata la ley de reformas a la legislación de aguas de 1964.
	1/3 de representantes de las colectividades locales	Opinar sobre la conveniencia de realizar obras y proyectos de interés común en la zona de su competencia, sobre las controversias que surjan entre las colectividades o grupos interesados, y sobre las cuestiones a que se refiere la ley de reformas a la legislación de agua de 1964.
	1/3 de representantes del Estado	Aprobar las tarifas que deben pagarse a los organismos financieros de cuencas.

(Conclusión)

(Conclusión)

Organismos	Composición de los cuerpos directivos	Funciones
Organismos Financieros de Cuencas	8 representantes del estado. 4 representantes de las colectividades locales <u>a/</u> 4 representantes de los usuarios <u>a/</u>	Contribuir, principalmente mediante un fondo proveniente del presupuesto estatal, a la ejecución de estudios, investigaciones y obras de interés común para la cuenca (o cuencas) y para cubrir sus gastos de funcionamiento. Otorgar préstamos y subvenciones para la ejecución de obras de interés común para la cuenca (o cuencas), en la medida en que ellas reduzcan las cargas financieras de los organismos; Cobrar por su intervención.
Organismos públicos descentralizados (Etablissements publics administratifs)	Representantes de todas las categorías de personas públicas o privadas interesadas. Más de la mitad deben representar al sector público.	Adoptar medidas contra la contaminación de las aguas y llevar a cabo obras de abastecimiento de agua, defensa contra inundaciones, conservación y mejora de los cursos de agua, lagos y estanques que no sean del dominio público, y de canales de riego y fosas de saneamiento.

a/ Los eligen los representantes de los respectivos sectores en el Comité de cuenca.

En el plano de las regiones de programa ^{5/} funcionan comités técnicos integrados por los funcionarios técnicos encargados de las aguas que actúan en la región; están presididos por el prefecto de la región y a sus reuniones se invita al director del organismo financiero de cuenca correspondiente.

Sus funciones son:

a) Coordinar, intensificar e iniciar las investigaciones necesarias para realizar el inventario de los recursos hídricos y el conocimiento de sus usos actuales y previsibles, además de los fenómenos concomitantes de contaminación;

b) Promover la coordinación (compatibilización) de los programas de desarrollo de los recursos y de aprovechamiento de las aguas, y armonizarlos;

c) Observar la ejecución de los programas y asegurar la información mutua acerca de todas las operaciones proyectadas;

d) Reunir todas las informaciones sobre documentación y velar por su uso y distribución;

e) Colaborar con los prefectos regionales en la preparación de los aspectos hidráulicos de las etapas operativas del Plan de Modernización y Desarrollo (Circular de 8 de mayo de 1968, del Ministro Delegado encargado del Plan y del Desarrollo del Territorio).

También en la región de programa se celebran periódicamente conferencias administrativas regionales para tratar inversiones públicas, examinar los aspectos hidráulicos de la planificación y orientar la acción de los Comités técnicos (id.).

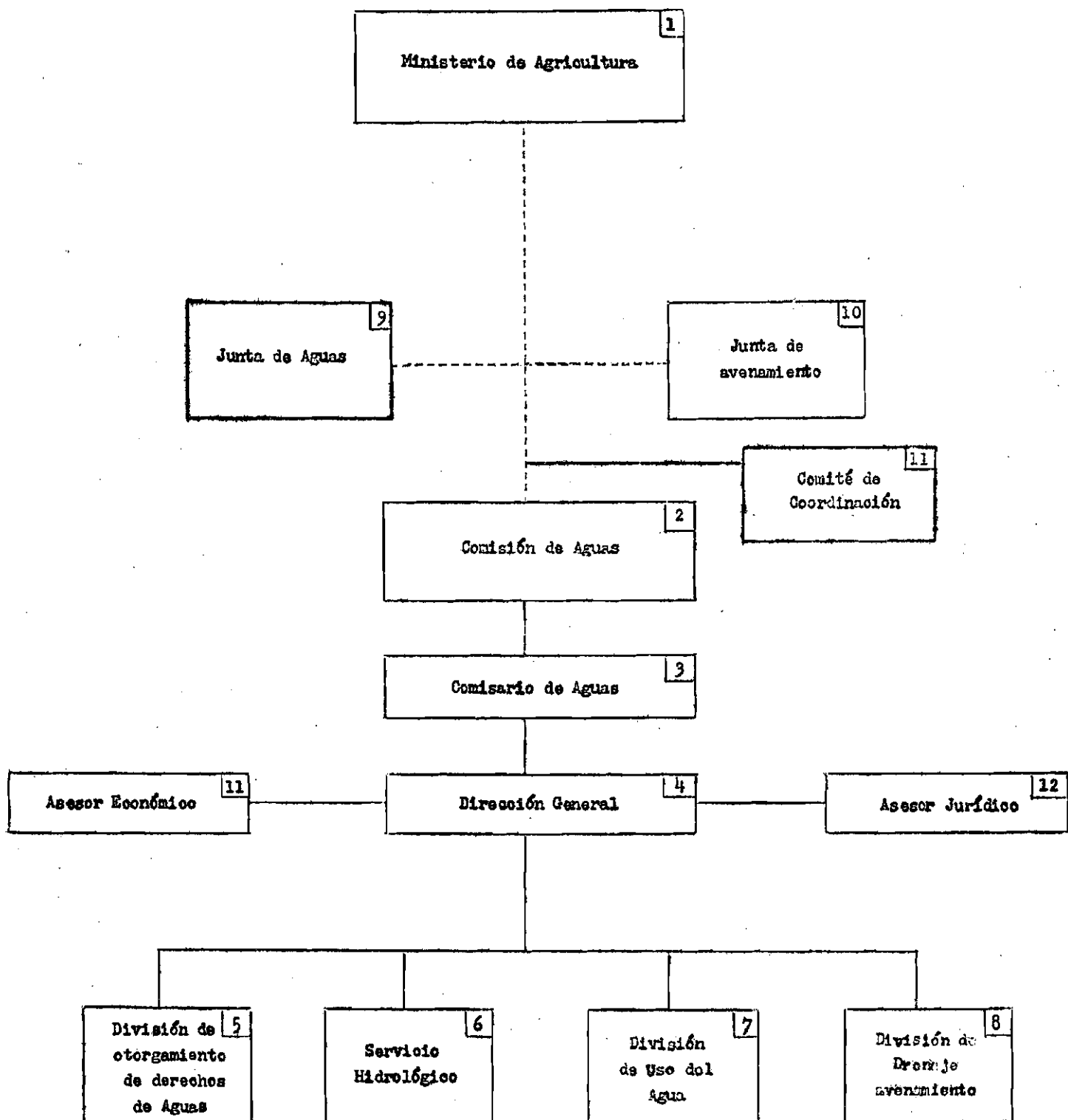
D. Israel

Para poder apreciar las características de la administración de las aguas en este país hay que tener en cuenta su reducida extensión, su escasez de recursos hídricos y la correlativa decisión política de aprovecharlos al máximo.

Un órgano autónomo central, la Comisión de Aguas, reglamenta y controla el manejo de todas las aguas.

^{5/} La región de programa es una división territorial, creada para fines de programación, que abarca diversos departamentos.

ISRAEL



Dear Sir,
I have the honor to acknowledge the receipt of your letter of the 14th inst. in relation to the above mentioned matter. I am sorry that I cannot give you a more definite answer at this time, but I am sure that you will understand my position.

I have been very busy lately and have not had time to devote to this matter. I will try to get it done as soon as possible. I am sure that you will be satisfied with the result. I am, Sir, very respectfully,
Yours truly,
J. H. [Name]

I am, Sir, very respectfully,
Yours truly,
J. H. [Name]

I am, Sir, very respectfully,
Yours truly,
J. H. [Name]

Por razones de brevedad su ubicación administrativa se ilustra en el organigrama que figura a continuación. Los números que en él se asignan a cada autoridad o institución corresponden a los que aparecen en la lista siguiente:

1. Ministerio de Agricultura. Fija el monto de las indemnizaciones que se han de pagar por la ocupación de tierras destinadas a la realización de obras hidráulicas y del canon que deben pagar los usuarios.

2. Consejo de Aguas. Lo preside el Ministro de Agricultura. Veinticuatro de sus integrantes representan al público y los doce restantes al Gobierno y a la Organización Sionista Mundial (Artículo 126 de la Ley de Aguas del 3 de agosto de 1959). Asesora al Ministerio de Agricultura sobre las cuestiones que debe resolver relativas al agua. Fija las zonas en que debe racionarse el agua. Asesora respecto a la distribución de subsidios del Fondo de Compensación, creado con el objeto de corregir con un criterio equitativo la desigualdad de los precios del agua en distintas zonas, y aprueba los planes de suministro de agua.

3. Comisario de aguas. Ejecuta las decisiones de la Comisión de Aguas, dirige sus dependencias, otorga licencias (concesiones) y ejerce la policía de su aprovechamiento (Artículos 138 y ss. de la Ley de Aguas del 3 de agosto de 1959).

4. Dirección General. Dirige las dependencias de la Comisión, para lo que cuenta con la asistencia de 11 asesores económicos y 12 asesores jurídicos.

5. División de Otorgamiento de Derechos de Agua. Instruye las solicitudes de aguas.

6. Servicio Hidrológico. Compila información hidrológica y relativa al agua usada.

7. División de Uso del Agua. Mide el agua en los lugares de captación y de uso y verifica el funcionamiento de los medidores.

8. División de Avenamiento. Supervisa los proyectos de avenamiento.

9. Junta de Aguas. Asesora al Ministro de Agricultura en cuestiones relativas al agua (Artículo 25 id.) Dos terceras partes de sus miembros representan a los consumidores y distribuidores, y una tercera parte a la Organización Sionista Mundial y al Gobierno.

/10. Junta

10. Junta de Avenamiento. Asesora al Ministro de Agricultura respecto a políticas y proyectos de avenamiento. La integran representantes de las organizaciones de agricultores y una minoría de representantes del sector público. La preside el Comisario de Aguas.

11. Comité de Coordinación. Coordina las actividades de los distintos organismos que se ocupan del agua.

Existe un Tribunal especial de aguas, que preside un magistrado e integran dos vocales en representación del público.

La administración central procura descentralizar territorialmente sus funciones operativas tendientes a captar, almacenar o suministrar agua (artículo 45, id.), confiándoselas a empresas estatales o mixtas.

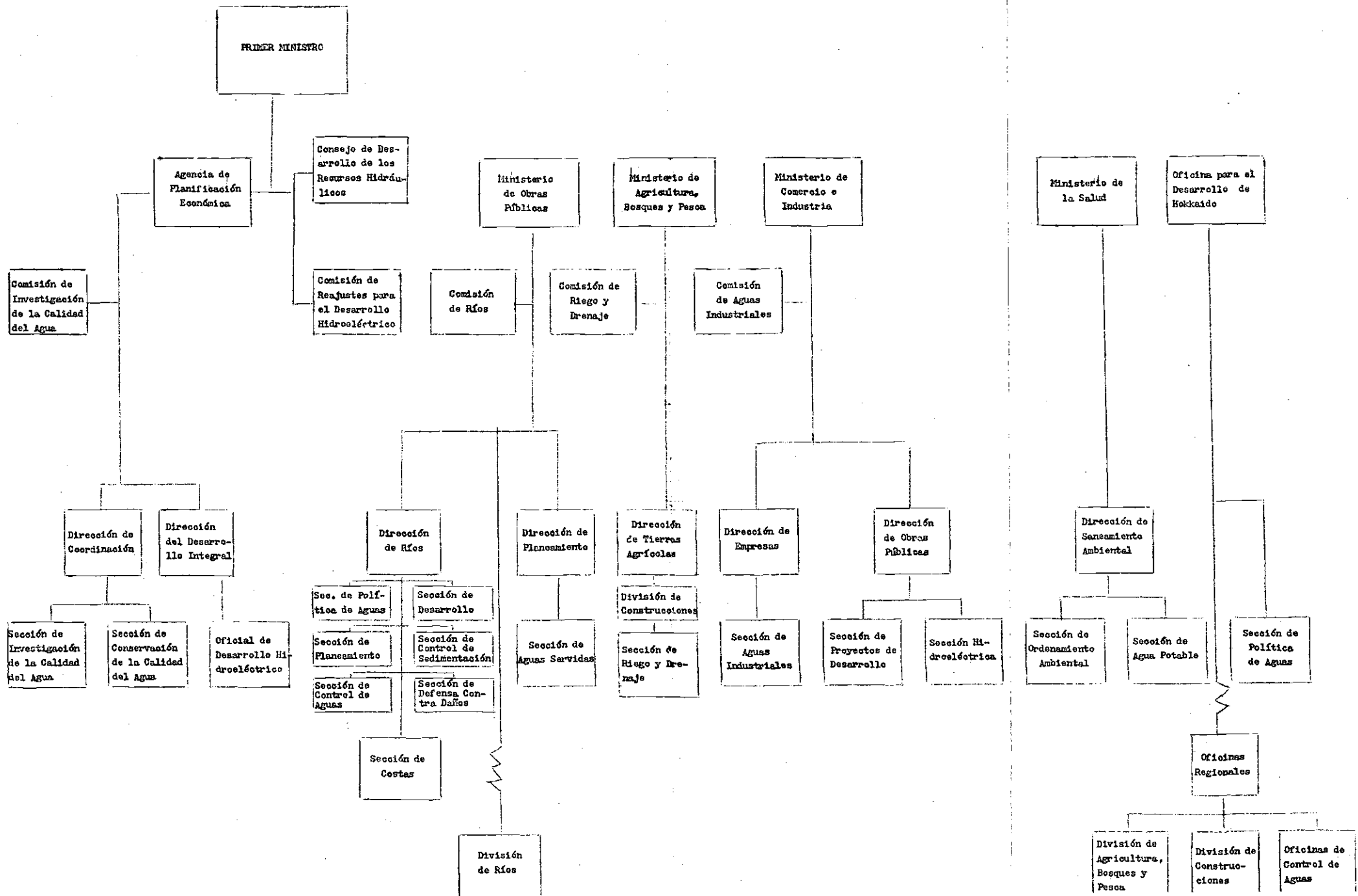
La ley sobre avenamiento crea autoridades de avenamiento regionalmente descentralizadas, constituidas por representantes de las autoridades locales y del gobierno, que construyen y operan obras con tales fines y establecen tarifas sujetas a la homologación ministerial.

Importantes estudios, proyectos, programas, construcciones y tareas administrativas se encomendaron al Tahal, empresa estatal cuyo directorio está formado por el Vicedirector General del Ministerio de Agricultura, el Comisario de Aguas, un Delegado del Ministerio de Hacienda, el Director de la Administración de Tierras, el Vicedirector del Departamento de Colonización de la Agencia Judía, el Director del Departamento de Obras Públicas del Ministerio de Obras y el Director del Fondo Nacional Agrario. Su capital pertenece al Gobierno de Israel, al Fondo Nacional Judío y a la Agencia Judía.

La Compañía de Aguas Mekoroth, empresa mixta creada con anterioridad a la Tahal, presta servicios a poblaciones en algunos casos por mandato de la Comisión, supervisa la explotación y ejecuta el Proyecto Nacional de Aguas.

Su capital pertenece al Gobierno, a la Agencia Judía y a la Confederación General del Trabajo.

/E. Japón



...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

E. Japón

Como las necesidades de agua presentan caracteres críticos en el Japón, son varios los ministerios y niveles departamentales que ejercen jurisdicción sobre su aprovechamiento; se ha intentado coordinar la acción estatal por medio de la programación.

Incumben al Primer Ministro las decisiones en materia de desarrollo de los sistemas hidráulicos mediante planes básicos para el desarrollo coordinado y la racionalización del uso del agua, elaborados del modo que a continuación se indica.

Con el asesoramiento del Organismo de Planificación Económica y del Consejo para el Desarrollo de los Recursos Hidráulicos, y en consulta con la Dirección de Ciencia y Tecnología y los distintos ministerios vinculados al uso del agua (Hacienda, Salud y Bienestar, Agricultura y Bosques, Comercio e Industria, Obras Públicas y Asuntos Internos),^{6/} se realiza un estudio preliminar para designar los sistemas hidráulicos objeto de la planificación. Hasta 1967 se habían definido cuatro sistemas centrados en los ríos Tone, Yodo, Kiso y Chikugo, para cada uno de los cuales se elaboró un plan básico.

El organismo técnico donde se elabora esta planificación pareciera ser la Oficina de Planificación Hidráulica del Organismo de Planificación Económica citado, de categoría ministerial y directamente subordinada al Primer Ministro.

El organismo consultor principal es el Consejo para el Desarrollo de los Recursos Hidráulicos, constituido por los gobernadores de los Departamentos en que se divide el Japón y por personas de conocimiento y experiencia designadas por el Primer Ministro. También opina sobre el plan, con el fin de facilitar su correlación con otros planes y con los organismos responsables de la planificación general, de la hidroeléctrica y de la regional (Leyes 217 del 13 de noviembre de 1961 y 129 del 10 de julio de 1962).

^{6/} No se describe la estructura administrativa tradicional por su extraordinaria frondosidad. En cambio en el organigrama que figura más adelante se indican los organismos que se ocupan del agua o de sus problemas, aunque otros sectores polifuncionales de la administración y los gobernadores de las provincias también tienen competencia en la materia.

/La ejecución

La ejecución de las obras previstas por esos planes incumbe a la Corporación para el Desarrollo de los Recursos Hidráulicos, persona jurídica autónoma formada con capital estatal, cuyas funciones principales son, en síntesis, construir, reconstruir, operar y mantener obras de represa, de regulación, de canalización y conexas. Sin desatender esas tareas, también puede llevar a cabo trabajos de investigación, supervisión, diseño y evaluación en los estudios relativos al desarrollo o utilización de los recursos hidráulicos; construir, reconstruir, dirigir o rehabilitar la parte eléctrica de esas obras; efectuar las obras necesarias para el desarrollo o la utilización de los recursos hidráulicos o de las obras conexas y aún administrar su funcionamiento (Ley 218 del 13 de noviembre de 1961).

La autoridad central, la departamental o la municipal, según el caso, otorga concesiones o permisos para el aprovechamiento del agua.

F. México

Posiblemente constituya México el modelo más acabado de concentración de funciones administrativas en materia de aguas, y de orientación administrativa hacia este recurso.

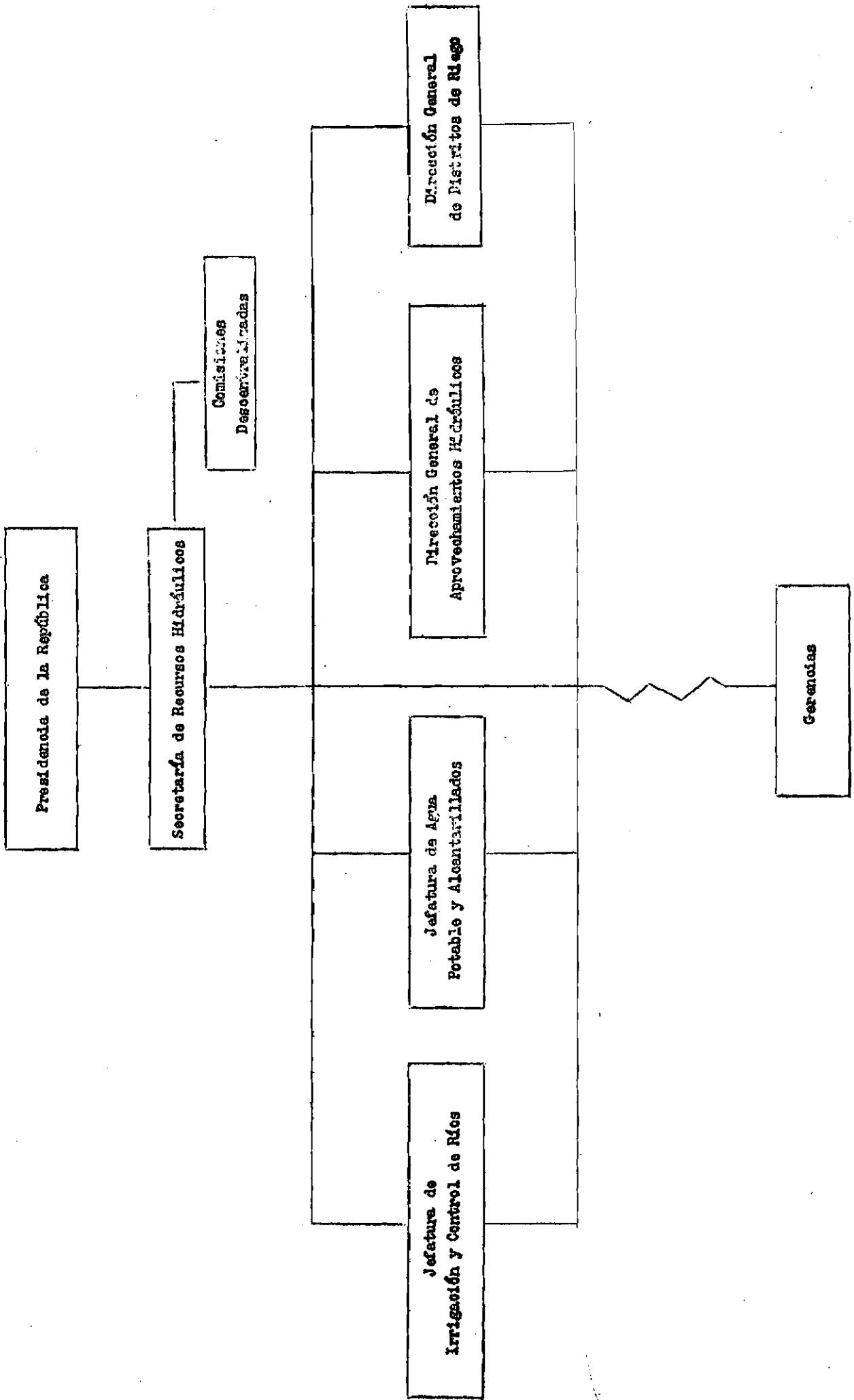
Su Secretaría de Recursos Hidráulicos, además de despachar los asuntos que incumben a la Presidencia de la Nación relativos a dirección, control y concesiones para el aprovechamiento de las aguas, también construye obras de riego, avenamiento agrícola y urbano, abastecimiento de agua potable y defensas contra inundaciones y además administra los sistemas nacionales de riego y las unidades pequeñas de riego con intervención de los usuarios. Asimismo, estudia, proyecta y construye obras hidráulicas y de conservación para el mejoramiento de las tierras.

La Comisión Federal de Electricidad (CFE), que actúa en la esfera de la Dirección de Industria y Comercio, construye y administra obras hidroeléctricas, muchas de las cuales tienen fines múltiples.

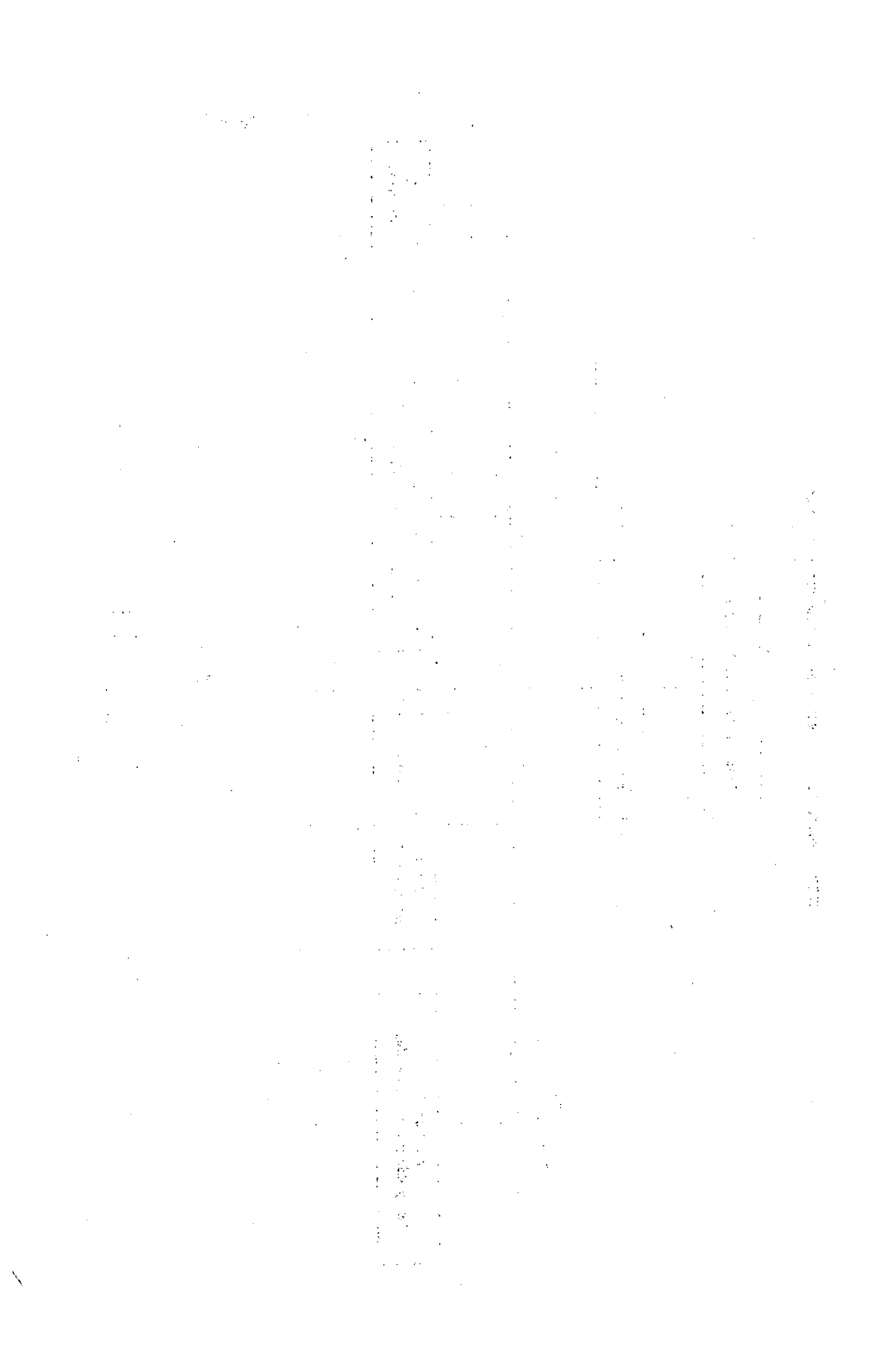
La Secretaría de Agricultura y Ganadería interviene en la ejecución de los programas de cultivo de los Distritos de Riego. Además construye pequeñas obras de riego.

/La Secretaría

MEXICO: ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS



E/CN.12/862



La Secretaría de Industria y Comercio tiene funciones consultivas respecto de las concesiones de aguas para generación de energía cuando se trata de servicios propios o individuales, puesto que en los casos de servicios públicos los atiende el Gobierno Federal a través de la CFE.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia dota de agua potable a localidades rurales de menos de 2 500 habitantes. También otras dependencias nacionales, estatales y municipales construyen y administran obras de agua potable para el abastecimiento de poblaciones (Comisión Federal de Electricidad, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional de la Vivienda, Juntas Federales de Mejoras Materiales de la Secretaría del Patrimonio Nacional, etc.).

La competencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos es muy amplia. Horizontalmente es total, ya que aún la construcción y el planeamiento de las obras hidroeléctricas que tienen lugar fuera de su esfera requieren su aprobación. Verticalmente se extiende hasta las obras de riego y de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado de las poblaciones. En materia hidroeléctrica sólo es competente cuando las presas son de usos múltiples y combinados.

Las actividades de la Secretaría de Recursos Hidráulicos se descentralizan por medio de las Gerencias Generales, que la representan en zonas determinadas del país (generalmente estados).

De estas Gerencias dependen diversas unidades funcionales que realizan obras de riego grande y pequeño, de agua potable y alcantarillado y de defensa contra las inundaciones.

Otra fórmula que se ha aplicado para descentralizar la acción de la Secretaría es la de crear Comisiones ejecutivas dotadas de relativa autonomía, encargadas de diseñar, construir, conservar y administrar las obras requeridas para el desarrollo de determinadas zonas o cuencas, o de realizar los estudios tendientes a estos fines.

Preside las comisiones ejecutivas el Secretario de Recursos Hidráulicos, y las de estudios, un representante de la Secretaría.

/Funcionan actualmente

Funcionan actualmente las siguientes comisiones:

Del Papaloapan, del Río Balsas, del Río Fuerte, del Grijalva, de la Cuenca del Río Pánuco, del Sistema Lerma-Chapala-Santiago y de la Cuenca Hidrológica del Valle de México. Las tres últimas son de Estudios.

Además de los Distritos de Riego, pueden constituirse Sociedades de Usuarios, libremente o de oficio, que reunidas en asamblea general eligen juntas directivas o juntas de vigilancia para la administración de las concesiones de riego (artículos 80 a 91 de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional).

Sin embargo, la fórmula más difundida de administración descentralizada es el Distrito de Riego, unidad operativa administrada por un gerente que depende de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Los usuarios integran un consejo consultivo (acuerdos del 28 de febrero de 1951 y del 13 de junio de 1951).

II. COMENTARIOS

A pesar de sus distintos orígenes y características físico-económicas, se observa que los países estudiados orientan su administración hacia el manejo y ordenamiento de la totalidad de sus recursos hidráulicos, partiendo de estructuras administrativas que, a veces, no son adecuadas para ello.

Es evidente que cada país actúa a un ritmo diferente, siendo Israel el que, al parecer, opera con mayor intensidad, ayudado por las dimensiones reducidas de su territorio y por la ausencia de una administración pública anterior orientada hacia problemas y funciones sectoriales.

También es importante la actividad del Japón, aunque su sistema de programación no ha ocasionado grandes cambios en sus organismos administrativos encargados de regular los usos del agua, y la de México, que ha centralizado su actividad administrativa en torno a sus recursos hidráulicos.

Los demás países procuran intervenir progresivamente, por medio de la programación y de la coordinación, sin alterar básicamente su estructura administrativa tradicional.

El tratamiento por cuencas parece definitivamente aceptado, no como principio ortodoxo para todos los casos, sino como herramienta práctica de acción. A pesar de haberse propugnado desde hace mucho tiempo el establecimiento de organismos por cuencas, su creación es relativamente reciente. Las Confederaciones Hidrográficas de España, que fueron las primeras instituciones de este carácter, cumplieron sus funciones en forma muy limitada.

En algunos casos, por razones pragmáticas, los organismos se crean para atender varias cuencas o sólo parte de una cuenca, pero no sustituyen a la administración central ni aún a la regional, sino que procuran orientarlas.

La concentración de actividades relativas al agua en un solo sector de la administración se logra en Israel y en México, y en menor grado en España. En este país, como en los demás, se aprecia una resistencia de los diversos sectores administrativos, cuya competencia quedaría reducida por la concentración.

No se ha logrado determinar si las estructuras administrativas creadas para programar la política nacional de aguas han dado los resultados esperados. Por ejemplo, su resultado parece depender en España de la buena voluntad de los ministros responsables, en tanto que en los Estados Unidos y en Francia se establecieron procedimientos que no recibieron el suficiente apoyo. El Japón y Francia introdujeron en sus sistemas de planificación las reformas necesarias para correlacionar el planeamiento del uso del agua con el de la economía general del país.

La tendencia a concentrar el manejo del recurso en un organismo, sea a escala nacional o de cuencas, no supone concentrar la acción relativa a los usos especiales más que en algunos casos. Tampoco supone centralizar la ejecución, sino que, por el contrario, se procura descargar a la Administración Central de responsabilidades ejecutivas, para transferírselas a organismos cuya actividad se extiende, según los países estudiados, a todas las obras, a ciertos tipos de obras, o a las obras de una región.

La intervención de las agrupaciones de usuarios en la administración del uso del agua les permite influir considerablemente en las decisiones nacionales, ejercer funciones consultivas en Francia e Israel, influir en la administración de las cuencas, en España, y administrar sectores de éstas o servicios determinados en todos los países estudiados.