



EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA 2003 DEL ORSEP

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA 2003 DEL ORSEP

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
REGIONES Y OBRAS A CARGO DEL ORSEP	3
REGIÓN NORTE.....	3
REGIÓN CUYO-CENTRO.....	4
REGIÓN COMAHUE	5
REGIÓN PATAGONIA.....	7
CUMPLIMIENTO DE METAS FÍSICAS.....	8
AUDITORÍAS TÉCNICAS DE OBRA	8
<i>Descripción.....</i>	8
<i>Actualización de los Planes de Acción Durante Emergencia (PADE)</i>	8
<i>Auditorías Técnicas del Consultor Independiente</i>	9
EJECUCIÓN DE ACCIONES - CAMPAÑAS DE DIFUSIÓN	10
RESULTADOS	11
INDICADORES DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA.....	11
CONCLUSIONES	12



EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA 2003 DEL ORSEP

INTRODUCCIÓN

El ORSEP tiene a su cargo la regulación técnica y la fiscalización de la seguridad estructural de presas, embalses y obras complementarias y auxiliares de propiedad del Estado Nacional, ubicadas en territorio nacional, y es autoridad de aplicación, en tal ámbito, de las normas vinculadas a la materia de su competencia contenidas en los contratos de concesión para aprovechamientos hidroeléctricos. Su misión principal es lograr que las presas, desde su etapa de proyecto, se mantengan en el mayor nivel de seguridad compatible con la técnica para otorgar protección a las comunidades que habitan aguas abajo de estas obras, preservar ese patrimonio del Estado Nacional y asegurar la actualización y ejercitación de los Planes de Acción Durante Emergencias (PADE).

La actividad regulatoria del ORSEP, como acción de gobierno, tiene por finalidad asegurar la protección de importantes sectores sociales y económicos del país que están expuestos al riesgo de desaparecer o quedar seriamente afectados por la rotura de una presa. Otro objetivo que se cumple simultáneamente es la protección de la integridad de las presas como parte del patrimonio del Estado. El valor del patrimonio entregado en concesión, si bien es difícil calcular con exactitud, puede afirmarse que es de varios miles de millones de pesos.

REGIONES Y OBRAS A CARGO DEL ORSEP

REGIÓN NORTE

La Dirección Regional Norte tiene jurisdicción sobre las presas concesionadas por el Estado Nacional en las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, Chaco, Formosa, Corrientes y Misiones.

Siete complejos hidroeléctricos operados por tres empresas concesionarias fiscalizadas por el ORSEP están asentados sobre la cuenca del río Dulce, en Tucumán y Santiago del Estero y sobre la del río Salado en Salta.

En el norte argentino los gobiernos provinciales buscaron construir obras hidráulicas destinadas al control de crecientes, abastecimiento de agua a las poblaciones, riego y subsidiariamente la generación de energía eléctrica y el desarrollo del turismo.

En 1948 se inauguró el complejo hidroeléctrico Escaba en Tucumán. En esa época, con la creación de Agua y Energía Eléctrica, se iniciaba el camino hacia el desarrollo de la ingeniería nacional especializada, dando lugar a la

construcción de presas como la de Las Pirquitas en el río Del Valle, en Catamarca.

Tras un acuerdo firmado en 1965, Salta y Santiago del Estero iniciaron el desarrollo de obras de control del río Juramento, con el complejo Cabra Corral – El Tunal, que permitió colocar bajo riego, en dos etapas, 62.000 hectáreas en Salta y 48.300 en Santiago del Estero.

Las obras bajo jurisdicción del ORSEP están ubicadas en regiones predominantemente áridas que, a partir de los embalses, consolidaron zonas irrigadas, fortaleciendo la producción agrícola – azúcar, sorgo, soja, girasol, citrus, olivos, tabaco, algodón. Paralelamente, la generación de energía posibilitó el desarrollo de las industrias azucarera, alimenticias, papelera, tabacalera, y forestal.

Las presas fiscalizadas por la Dirección Regional Norte del ORSEP poseen centrales hidroeléctricas con una capacidad instalada de 178 MW y una generación media anual de 533 GW/h.

El número aproximado de personas que resultarían afectadas en el caso de que se produjera la rotura de la presa de cada complejo hidroeléctrico es el siguiente: Complejo Cabra Corral y Complejo El Tunal 70.000; Complejo El Cadillal 200.000; Complejo Escaba 30.000; Complejo Río Hondo 200.000.

REGIÓN CUYO-CENTRO

La Dirección Regional Cuyo- Centro del ORSEP tiene jurisdicción sobre las presas concesionadas por el Estado Nacional en los territorios provinciales de Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

Nueve complejos hidroeléctricos operados por tres empresas concesionarias fiscalizadas por el ORSEP están asentados sobre las cuencas de los ríos Diamante y Atuel en Mendoza y en la del río San Juan en la provincia homónima.

El trabajo del ORSEP, en cuanto a la supervisión de las medidas de seguridad que las empresas concesionarias llevan a cabo en cada uno de los complejos hidroeléctricos, contribuye a dar tranquilidad aguas abajo de las presas Agua del Toro, Los Reyunos, El Tigre, Nihuil I, Aisol, Tierras Blancas, Valle Grande y Punta Negra.

Desde la época en que los primeros habitantes comenzaron a cultivar la tierra, los ríos mendocinos fueron aprovechados para riego. No es casualidad que en esta provincia se haya promulgado la Ley de Aguas en 1884 que fue la primera norma nacional orgánica e íntegramente referida al uso, distribución y administración del agua para riego.

Tanto Mendoza como San Juan se caracterizan por la producción e industrialización de productos agrícolas. La abundante cosecha de vid, frutas y hortalizas dio origen a una importante industria vitivinícola y de producción de conservas, y a la exportación de frutas frescas. En la provincia de Córdoba, la construcción de más de una veintena de presas provinciales - las cuales aún no están concesionadas, por lo que no se encuentran actualmente bajo la jurisdicción del ORSEP - permitió la ocupación territorial y el desarrollo productivo, superándose, con el control de crecidas, el riego y el embalse de agua, las características áridas del territorio. Hoy es una de las áreas principales de producción de cereales y oleaginosas de alta calidad, en su mayor parte con destino de exportación, junto con la comercialización de materiales ferroviarios, automóviles, maquinarias, aceites y grasas, carnes y productos lácteos.

Los diques también dieron impulso a la industria turística, que en esta región tiene un gran desarrollo en campamentismo, deportes acuáticos y colonias de veraneo.

Además, las obras bajo la jurisdicción de la Dirección Regional Cuyo–Centro del ORSEP aportan 695 MW de potencia instalada, 1.509 GW/h de energía media anual producida y contienen un volumen de agua dulce embalsada de 1.170 Hm³.

Durante el mes de mayo de 2001, por primera vez en Argentina, se puso en funcionamiento el PADE de la presa Los Reyunos, mediante la declaración de la Emergencia Nivel 1 "Vigilancia Reforzada", debido a una presunta anomalía de la presa, indicada por algunos instrumentos de auscultación. Luego de intensas investigaciones y controles que se realizaron hasta junio de 2003, se comprobó que tales instrumentos no funcionaban correctamente, por lo que se levantó la medida manteniendo una atención más intensa sobre la presa.

REGIÓN COMAHUE

La Dirección Regional Comahue del ORSEP tiene jurisdicción sobre las presas concesionadas por el Estado Nacional en las provincias de Río Negro, Neuquén, La Pampa y Buenos Aires. Seis complejos hidroeléctricos operados por cinco empresas concesionarias fiscalizadas por el ORSEP están asentados en las cuencas de los ríos Negro y Neuquén.

El río Limay, que al confluir con el Neuquén forman el río Negro, nace en el lago Nahuel Huapi y alimentado por las aguas de varios lagos menores ubicados en la Cordillera de Los Andes; sus afluentes principales son los ríos Traful, Picún Leufú, y Collón Cura.

Las aguas del Limay son contenidas por varias represas productoras de energía eléctrica: Alicura, Piedra del Aguila, Pichi Picún Leufú, El Chocón y Arroyito.

El río Neuquén, junto con su afluente, el río Agrio, recoge las aguas del norte y centro de la cordillera neuquina. El caudal del río Neuquén es contenido por el complejo Cerros Colorados integrado por las presas Portezuelo Grande, Loma de la Lata, Planicie Banderita y El Chañar.

Estas obras aseguran el cometido del dique Rodolfo Ballester (inicialmente denominado Contralmirante Cordero) que fue la primera gran obra de riego del Alto Valle del río Negro y del Neuquén. Su construcción dio origen a la sistematización del riego en el denominado "Alto Valle", donde se produce el 70% de las peras y manzanas del país.

Aproximadamente el 30 % de esta producción tiene como destino la exportación en fresco y el resto se industrializa especialmente en forma de jugos concentrados. También se produce lúpulo, uva, tomates, duraznos y ciruelas.

Las presas fiscalizadas por la Dirección Regional Comahue del ORSEP contienen una de las mayores reservas de agua dulce del planeta, con un volumen embalsado de 78.000 Hm³; producen más de la tercera parte de la energía hidroeléctrica del país, con una capacidad instalada conjunta de 4.431 MW, y una generación promedio de 13.900 GW/h por año.

Las presas Alicura, Piedra del Águila, Pichi Picún Leufú, El Chocón y Arroyito se ubican sobre el río Limay, por lo cual, la eventual rotura de una de ellas resultaría en la rotura en dominó de las demás presas del sistema, junto con la destrucción de la infraestructura de todo el valle de los ríos Limay y Negro hasta la ciudad de Viedma, con una población en conjunto del orden de 500.000 habitantes.

Las obras del Complejo Cerros Colorados se encuentran sobre el río Neuquén. Su eventual rotura, frente a la ocurrencia de la Crecida Máxima Probable, ocasionaría a su vez la rotura de la presa El Chañar. Un evento de esta naturaleza ocasionaría la destrucción parcial de todo el valle del río Neuquén e inundaciones significativas de las poblaciones y de la zona rural. Asimismo los caudales en el río Negro serían de un mismo orden que los registrados en las mayores crecidas históricas, por lo que el valle del río Negro sufriría importantes daños e inundaciones que podrían afectar a aproximadamente 500.000 personas.

REGIÓN PATAGONIA

La Dirección Regional Patagonia del ORSEP tiene jurisdicción sobre las presas concesionadas por el Estado Nacional en los territorios provinciales de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Dos complejos hidroeléctricos operados por dos empresas concesionarias fiscalizadas por el ORSEP están asentados en la cuenca del río Chubut.

Los inmigrantes galeses que se instalaron en el valle inferior del río Chubut desde 1865 desarrollaron una red importante de canales de riego. A finales del siglo XIX y comienzos del XX las crecidas arrasaron el valle. Esta situación, más las dificultades comerciales, hicieron que la Compañía de Riego, fundada por los galeses, pidiera la intervención del Estado Nacional.

En los años '40, por encargo de la Dirección Nacional de Irrigación, se realizaron el relevamiento, estudios en la cuenca y el reconocimiento para la ubicación de una presa que protegiera el valle de crecidas y sequías. En 1963, a 120 km al oeste de la ciudad de Trelew, la empresa Agua y Energía Eléctrica inauguró la presa Florentino Ameghino, el primer gran emprendimiento hidroeléctrico del río Chubut.

Durante la década de 1970-80 se construyó y puso en operación el aprovechamiento Futaleufú, sobre el río del mismo nombre y cuyas aguas se vuelcan al Pacífico. La generación de energía se destinó totalmente a la fábrica ALUAR, en Puerto Madryn, la cual constituye el pilar del desarrollo de la industria del aluminio en el país.

Chubut lidera la producción, industrialización y exportación de lanas. Es la provincia que posee mayor cantidad de cabezas ovinas en todo el país. Asimismo, cuenta con una alta concentración de empresas dedicadas al rubro lanero, especialmente en el Parque Industrial Trelew, con el 80 % de la capacidad procesadora de lanas de la Argentina. La carne ovina se destina al consumo interno y a la exportación, sobre todo a los países de Europa. La carne de cordero patagónico, libre de agroquímicos, constituye un producto denominado orgánico de excelencia, muy apreciado en los mercados internacionales.

La actividad pesquera es base de la economía de esta provincia. A la variada riqueza ictícola de sus aguas se suma una importante infraestructura de industrialización y procesamiento instalada junto a sus terminales marítimas.

Los dos complejos fiscalizados por los profesionales de la Dirección Regional Patagonia del ORSEP aportan al sistema eléctrico nacional 508 MW de potencia instalada y 2.791 GW/h de energía media anual, conteniendo 8.600 Hm³ de agua dulce embalsada.

En el caso de la rotura de la presa Futaleufú podrían resultar afectadas 5.000 personas y en el de la presa Florentino Ameghino 135.000.

CUMPLIMIENTO DE METAS FÍSICAS

Las metas físicas a alcanzar en 2003 se fijaron en:

Código de Meta	Denominación	Unidad de medida	Denominación	Previsto para 2003
1508	Auditorías Técnicas de Obra	83	Auditoría Realizada	30,00
1668	Ejercitación de Acciones	805	Campaña de difusión	4,00

AUDITORÍAS TÉCNICAS DE OBRA

Descripción

La fiscalización general de las obras es la actividad principal y seguramente la de mayor complejidad del Organismo. Es la que requiere conocimientos avanzados en ingeniería de presas y la coexistencia de diversas especialidades de la ingeniería civil y electromecánica. La tarea de fiscalización se realiza sobre el trabajo que ejecutan las empresas concesionarias de las obras hidroeléctricas del Estado Nacional en los aspectos relacionados con el control de la seguridad de las presas que éstas administran, desde el punto de vista de la protección de su integridad física. El ORSEP realiza su trabajo sobre la base de inspecciones y reuniones técnicas en los sitios de las obras, distribuidas a lo largo del año, supervisa el cumplimiento de los procedimientos de obtención de datos del sistema de auscultación de cada presa, su procesamiento y análisis y los resultados; supervisa la realización de ensayos de órganos de evacuación de caudales; la actualización de los Planes de Acción Durante Emergencias; las Auditorías Técnicas de los Consultores Independientes y los trabajos de investigación, reparación y mejoramiento de las presas.

El nivel de resultados obtenido es satisfactorio, habiéndose comprobado el buen trabajo realizado por las empresas concesionarias y la importancia de que el ORSEP mantenga este tipo de relación (inspecciones y reuniones técnicas en los sitios de las obras) con las empresas fiscalizadas.

Actualización de los Planes de Acción Durante Emergencia (PADE)

Se denomina Plan de Acción Durante Emergencias (PADE) a un plan formal, escrito, que identifica los procedimientos y acciones que los operadores de una

presa deben seguir en el caso de presentarse una situación que haga presumir, o se constate, que una presa está en peligro de romperse. La emergencia podría ser, por ejemplo, falla de equipos esenciales como compuertas; deslizamiento de taludes que tengan suficiente potencial como para producir la falla de la presa; fallas en su fundación, o una falla completa de la presa causada por sobrepaso, terremoto o sifonamiento.

El PADE es un documento que permite mantener registrados todos los procedimientos y medidas que, luego de un minucioso análisis, se haya considerado conveniente adoptar para que el personal de una presa actúe en el caso de una emergencia por rotura de una presa. Estos procedimientos y medidas se revisan periódicamente y se realizan los ajustes necesarios para que todas las modificaciones de carácter operativo, organizativo e informativo queden incorporadas y el documento se mantenga actualizado.

El personal a cargo de la operación de una presa debe estar bien entrenado mediante simulaciones de situaciones de emergencia de diferente grado de peligrosidad, complejidad y urgencia para estar seguros de que podrán actuar convenientemente cuando las circunstancias lo requieran.

Durante 2003 el ORSEP ha supervisado las actualizaciones de los PADE y las ejercitaciones del personal de las concesionarias.

Auditorías Técnicas del Consultor Independiente

Además del control que ejerce el ORSEP, las presas bajo su jurisdicción están sujetas al control externo de especialistas independientes, como un medio de complementar el control de la seguridad de las presas y la transparencia de la gestión que realiza el ORSEP en ellas.

La independencia de estos especialistas se refiere a que no tengan o hayan tenido en un período reciente relación de dependencia laboral o comercial con las empresas concesionarias a las cuales deben auditar. Tampoco deben haber intervenido como proyectistas, constructores o asesores en el proyecto o construcción de modificaciones o reparaciones de partes de las obras sujetas a auditoría técnica. Ese principio de independencia no es sólo con respecto a las empresas concesionarias sino también con respecto al ORSEP.

Estas auditorías técnicas son parte del programa periódico de inspecciones de las obras y su periodicidad es variable en función de la antigüedad de cada presa.

En realidad el denominado Consultor Independiente es una figura que puede estar integrada por un experto o por varios de distintas especialidades, según lo requieran las circunstancias. Las observaciones y recomendaciones están

avaladas por sus numerosas actuaciones a través de mucho tiempo en obras de características similares.

Las empresas concesionarias proponen para aprobación del ORSEP el o los nombres de los expertos que integrarán la figura de Consultor Independiente. Una vez aceptados por el ORSEP, las empresas concesionarias proceden a efectuar las contrataciones de los expertos seleccionados.

En oportunidad de las auditorías técnicas, los profesionales de las concesionarias exponen a los consultores independientes lo actuado por esas empresas en materia de seguridad de presas durante un período determinado, los problemas presentes en el momento de las auditorías y las medidas de solución aplicadas o por aplicarse.

Los integrantes de la figura de Consultor Independiente hacen una evaluación de toda la documentación preparada por cada concesionaria, realizan inspecciones minuciosas de cada una de las obras para interiorizarse de su estado de funcionamiento y emiten, en conjunto, un informe final. Las recomendaciones del Consultor Independiente son de cumplimiento obligatorio por parte de las concesionarias.

La abundancia de controles incorporada a través de las intervenciones de la figura de Consultor Independiente refuerza la atención que realizan las empresas concesionarias en materia de seguridad de presas y, simultáneamente, evidencia la ecuanimidad y rigurosidad de las exigencias del ORSEP.

EJECUCIÓN DE ACCIONES - CAMPAÑAS DE DIFUSIÓN

La Comunicación Social comprende todas aquellas actividades tendientes a acercar al Organismo a la comunidad con el objeto de captar las preocupaciones e inquietudes de la población regional y desarrollar una elevada confiabilidad de ésta hacia la veracidad de la información que el ORSEP le transmite y hacia lo razonable de sus decisiones en lo atinente a la seguridad de presas.

La sensibilidad de las comunidades expuestas al riesgo de rotura de una presa es variable y, por consiguiente, las respuestas a posibles incidentes en las obras. De aquí la importancia del papel de llevar a cabo campañas de difusión para informar sobre el estado de seguridad de las presas, explicando los avances logrados y procurando generar la conciencia de que las presas, si bien son riesgosas, están debidamente vigiladas y que cada obra dispone de su propio plan de acción para casos de emergencia.

Cambios en la dirección del Organismo, con el agregado de un incremento de actividades no previstas en el presupuesto, hicieron que esta meta tuviera que postergarse sin poder cumplirla al terminar el ejercicio 2003.

RESULTADOS

Si bien con algunas dificultades, se alcanzó la meta prevista para la actividad principal del ORSEP: 30 Auditorías Técnicas de Obra. Como consecuencia del Decreto 106 del 21 de enero de 2003, se produjo el cambio del Presidente del Organismo y se ampliaron las obligaciones del ORSEP para atender pedidos de las provincias y de entes binacionales con respecto a la seguridad de presas.

En el transcurso del año se recibieron pedidos de cuatro provincias y de dos entes binacionales para que el ORSEP interviniera en la seguridad de veintitres presas más. Debido a que el ORSEP no había previsto, al formular su presupuesto el año anterior, estas actividades emergentes, solicitó en reiteradas oportunidades, sin éxito, al Ministerio de Planificación y a la Jefatura de Gabinete de Ministros, que se redujeran aplicaciones financieras y se ampliaran créditos destinados a cubrir gastos operativos del Organismo. En abril de 2003 se impuso al ORSEP una contribución presupuestaria para atender necesidades de la Dirección Nacional de Vialidad y de la Secretaría de Obras Públicas. Esto implicó para el ORSEP una reducción del 15% del inciso 3 - Servicios no personales.

La gestión parcial de los pedidos de algunas de las provincias generó gastos operativos imprevistos, lo cual dificultó aún más la ya comprometida atención de las actividades relacionadas con las metas previstas. Al no existir correspondencia entre la carga laboral emergente que implicó la atención de la ampliación de las obligaciones del ORSEP, efectivizadas a través del Decreto 106/03, y los créditos asignados al Organismo, no se pudo cumplir con la meta 1668 - Ejecución de Acciones - Campañas de Difusión.

INDICADORES DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

La actividad regulatoria del ORSEP tiene dificultades para ser cuantificada ya que se trata de un servicio intangible difícil de traducir en índices de medición.

No obstante, precisamente por tratarse de una actividad que "regula" las actividades de empresas concesionarias de obras públicas, cuyas operaciones pueden comprometer la vida y los bienes de ciudadanos, se presenta a continuación algunos índices que pueden dar una idea del grado de efectividad del servicio del ORSEP.

Respuesta a reclamos realizados: (no hubo reclamos)

Reclamos resueltos	0
Reclamos presentados	0

Reclamos resueltos/Reclamos presentados	-
---	---

Tiempo promedio de resolución de reclamos: (no hubo reclamos)

Grado de cumplimiento de las sanciones impuestas a los concesionarios (no hubo sanciones)

Sanciones cumplidas	0
Sanciones impuestas	0
Sanciones con presentación de recurrencia	0
Sanciones cumplidas/Sanciones impuestas	-
Sanciones con presentación de recurrencia/Sanciones impuestas	-

Causas de las sanciones

No hubo causas y tampoco sanciones.

Canales que abre la regulación a la recepción de reclamos/consultas

Los usuarios disponen de los siguientes medios para presentar sus reclamos: Personalmente, por teléfono o por correo en las oficinas de las Direcciones Regionales en las ciudades de Tucumán, Mendoza, Cipolletti y Trelew; Página Web (www.orsep.gov.ar) y Correo electrónico (orsep@orsep.gov.ar).

CONCLUSIONES

La tarea fundamental de Auditoría Técnica de las Obras contó con la máxima prioridad, habiéndose cumplido satisfactoriamente con el programa previsto.

La sensibilidad de las comunidades expuestas al riesgo de rotura de una presa es variable, y por consiguiente también lo son las respuestas a posibles incidentes en las obras que puedan convertirse en situaciones de emergencia. La Comunicación Social debe cumplir un papel más importante que hasta el presente en este campo, informando sobre los estados de seguridad de las presas, explicando los avances logrados y procurando generar la conciencia de que las presas, si bien son riesgosas, están debidamente vigiladas y que cada obra dispone su propio plan de acción para los casos de emergencia.

Si bien durante 2003 las Campañas de Difusión no pudieron realizarse por los motivos señalados, el ORSEP continuará insistiendo hasta lograr cumplir con dicha meta, en el convencimiento de que esta tarea contribuirá a mejorar las medidas de prevención para casos de emergencias que planifican las Defensas Civiles y con ello, mejorar el nivel de vida de las comunidades que pueden ser afectadas por la rotura de una presa.

