

“Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires”*

Ricardo A. Gutiérrez

Escuela de Política y Gobierno

Universidad Nacional de San Martín/CONICET

Ricardo.Gutierrez@unsam.edu.ar

1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas, se propagó entre los expertos hídricos de toda América Latina el reconocimiento de que es necesario pensar nuevos modelos para la gestión de los recursos hídricos (JOURAVLEV 2001; BALLESTERO et al. 2005). Tal reconocimiento, motivado tanto por una percepción de la degradación creciente de los recursos como por una insatisfacción con los modelos y prácticas de gestión preexistentes, se tradujo a lo largo de todo el continente en la discusión, formulación y eventual aprobación de un nuevo marco normativo para la política hídrica.

Ese proceso de innovación normativa estuvo enmarcado por la emergencia y expansión en el nivel internacional de un nuevo paradigma para la gestión integrada de los recursos hídricos, conocido como paradigma GIRH (JOURAVLEV 2001; cf. también DOUROJEANNI 2001; DOUROJEANI & JOURAVLEV 2001; BALLESTERO et al. 2005). El nuevo paradigma se centra en la concepción del agua como 1) un recurso vital para la vida humana 2) cuya disponibilidad es limitada y 3) cuyo uso debe ser reconocido como un bien con valor económico. Para la gestión del recurso así definido, se proponen distintos principios de política hídrica, los cuales pueden ser sintetizados en tres términos: integralidad, descentralización y participación. De todo ello se deriva la centralidad de la cuenca hídrica como unidad territorial más adecuada para la gestión del agua y de las organizaciones de cuenca como los espacios privilegiados para desarrollar esa gestión.

El proceso de reformulación normativa en un contexto internacional marcado por la emergencia y expansión del paradigma GIRH también tuvo lugar en Argentina, pero con una particularidad derivada del

* Ponencia preparada para el *Sexto Congreso Argentino de Administración Pública*, Resistencia, Argentina, 6 al 8 de julio de 2011.

federalismo argentino, i.e. el dominio provincial sobre los recursos hídricos. Como corolario de ese dominio, Argentina se distingue entre los países latinoamericanos por un “pluralismo institucional” (WRIGHT 1997; JORDANA 2001) caracterizado por la ausencia de una legislación propiamente nacional y una heterogeneidad de legislaciones provinciales y de organizaciones sectoriales (CALCAGNO 2000; WORLD BANK 2000; JOURAVLEV 2001; POCHAT 2005). El predominio de enfoques sectoriales estrechos que se multiplican, diversifican y fragmentan a través de las provincias acarrea fallas de coordinación interjurisdiccional, lo cual a su vez redundando en superposición de funciones, dilución de responsabilidades y ocurrencia de conflictos intersectoriales e interjurisdiccionales.

Fue en ese contexto de heterogeneidad normativa y fragmentación organizativa que, siguiendo la tendencia latinoamericana e internacional, expertos nacionales y provinciales se propusieron crear, en sus respectivos ámbitos, un nuevo marco para la gestión de los recursos hídricos. Así, mientras desde organizaciones nacionales vinculadas con recursos hídricos y con medio ambiente fueron propuestos, desde 2000 en adelante, nuevos principios de política hídrica que hasta ahora no llegaron a plasmarse en una legislación efectiva, algunos gobiernos provinciales avanzaron en la aprobación de una legislación hídrica que incluye novedosos principios de política así como nuevas organizaciones y nuevos instrumentos de planificación y gestión. Tal el caso de la provincia de Buenos Aires, la principal provincia argentina desde el punto de vista territorial demográfico, económico y político. En 1999, el poder legislativo provincial aprobó el Código de Aguas (Ley Provincial 12257/99), el cual, entre otras cosas, instaura nuevas organizaciones para la gestión del agua tanto en el nivel provincial (Autoridad del Agua) como en el nivel de cuenca (comités de cuenca hídrica).

El objetivo de este trabajo es caracterizar el nuevo modelo de gestión del agua de la provincia de Buenos Aires confrontándolo con los principios del paradigma GIRH. La confrontación del modelo bonaerense con el paradigma GIRH tiene un doble propósito. Por un lado, utilizar el paradigma GIRH como un referente para evaluar cuán integralista, descentralizador y participativo es el modelo de gestión del agua de la provincia. Por otro lado, discutir cuál es la mejor escala para la gestión descentralizada y participativa del agua y qué tipo de integración es más viable en contextos como la provincia de Buenos

Aires. Adicionalmente, se busca aportar algunas reflexiones sobre la materialización del paradigma GIRH en un contexto específico como el llamado federalismo de concertación argentino.

Para todo ello, se sigue el siguiente recorrido. La próxima sección delinea brevemente la emergencia y los principios del paradigma GIRH, el cual se difundió entre los expertos argentinos a través de numerosos canales internacionales. La sección 3 aborda los intentos de reforma normativa impulsados por expertos nacionales inspirados en las nuevas ideas internacionales y el modo en que la primacía provincial sobre los recursos hídricos ha dificultado, hasta ahora, la consolidación de un marco normativo nacional. La sección 4 analiza el modelo bonaerense de gestión del agua que surge del Código de Aguas aprobado en 1999, prestando especial atención al papel asignado a las organizaciones de cuenca y a la participación de los interesados (*stakeholders*). Allí se contrasta el nuevo modelo bonaerense con el paradigma GIRH y se observa que el modelo bonaerense se aleja de ese paradigma en lo que respecta a los principios de descentralización y participación, caracterizándose en cambio por una fuerte centralización provincial y una limitada participación (en actores y en recursos) en el nivel de cuencas. La última sección ofrece algunas consideraciones finales sobre la aplicabilidad del paradigma GIRH, sobre las restricciones del federalismo ambiental argentino y sobre la escala espacial y funcional más conveniente para la gestión descentralizada del agua en un espacio social y político como la provincia de Buenos Aires.

2. EMERGENCIA Y PRINCIPIOS DEL PARADIGMA GIRH

La emergencia del paradigma GIRH puede rastrearse desde las primeras conferencias de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y recursos hídricos en los años 1970 hasta la consolidación de nuevas redes internacionales de recursos hídricos hacia comienzos del siglo XXI (LANNA 1995, 2000; ABERS & KECK 2005; CONCA 2006). Luego de que las conferencias de las Naciones Unidas sobre medio ambiente humano (Estocolmo, 1972) y sobre agua (Mar del Plata, 1977) sentaran las bases para el surgimiento de las nuevas ideas, el principal hito en la configuración del paradigma fue la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (Dublín, 1992), organizada en el marco de los preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo a realizarse ese mismo año en Río de Janeiro.

Expertos de todo el mundo – en su gran mayoría pertenecientes a, o designados por, organismos públicos – participaron de la Conferencia de Dublín en enero de 1992. Como corolario de la conferencia, los participantes emitieron la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sustentable conteniendo cuatro principios que deberían guiar la política hídrica:

“Principio # 1 – El agua dulce es un recurso vulnerable y finito, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. Siendo que el agua sostiene la vida, la gestión efectiva de los recursos hídricos demanda un enfoque holístico que vincule el desarrollo económico y social con la protección de los ecosistemas naturales. La gestión efectiva vincula los usos del agua y del suelo a través del área de captación o acuífero subterráneo en su totalidad.

Principio # 2 – La gestión y desarrollo del agua deberían estar basados en un enfoque participativo que abarque a los usuarios, planificadores y formuladores de política de todo nivel. El enfoque participativo implica acrecentar la conciencia sobre la importancia del agua entre los responsables de las políticas públicas y el público en general. *Significa que las decisiones deben ser tomadas en el más bajo de los niveles correspondientes, con plena consulta pública e intervención de los usuarios en la planificación e implementación de los proyectos hídricos.*

Principio # 3 – Las mujeres juegan un papel central en la provisión, gestión y protección del agua. Este rol pivote de las mujeres como proveedoras y usuarias del agua y como guardianes del medio ambiente raramente se ha reflejado en los arreglos institucionales para la gestión y desarrollo de los recursos hídricos. La aceptación e implementación de este principio requiere políticas positivas para atender las necesidades específicas de las mujeres y para equiparlas y empoderarlas para participar en programas hídricos en todos los niveles, incluyendo la toma de decisiones y la implementación, según modalidades por ellas definidas.

Principio # 4 – El agua en todos sus usos competitivos tiene un valor económico y debe ser reconocida como un bien económico. Dentro de este principio, *es vital reconocer primero el derecho básico de todos los seres humanos a tener acceso a agua potable y saneamiento a un precio accesible.* En el pasado, la falla en reconocer el valor económico del agua ha llevado al desperdicio y al uso ambientalmente dañino del recurso. Administrar el agua como un bien económico es un modo importante de obtener un uso eficiente y equitativo, y de estimular la protección y conservación de los recursos hídricos” (GDRC 2009; cursivas mías, negrillas en el original).

Los llamados Principios de Dublín fueron prontamente adoptados por la Conferencia de Río de Janeiro realizada en junio del mismo año. La definición del agua como un recurso finito y vulnerable con valor económico fue incorporada en la Agenda 21 aprobada durante la conferencia y desde entonces ampliamente difundida. Además de las Naciones Unidas, dos canales internacionales ayudaron a difundir los Principios de Dublín y el paradigma en ellos basado por todo el planeta: las organizaciones multilaterales de financiamiento y las redes y foros internacionales de recursos hídricos.

La aplicación del Consenso de Washington por parte de las organizaciones multilaterales de financiamiento se extendió más allá del ámbito de la política económica. En áreas tales como saneamiento, desarrollo urbano y recursos hídricos, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

comenzaron a condicionar la aprobación de sus préstamos a la aceptación de los Principios de Dublín, los cuales eran muy afines a las reformas estructurales pro mercado y pro descentralización propuestas por esas y otras organizaciones. Ciertamente, la influencia de organizaciones como el Banco Mundial y el BID varió de país a país – y aún dentro de un mismo país, como puede apreciarse en el caso de Brasil (GUTIÉRREZ 2008, 2010a). Debe admitirse, con todo, que la afinidad paradigmática entre los Principios de Dublín y las recomendaciones de las organizaciones multilaterales de financiamiento facilitaron la aceptación de esos principios por parte de expertos y políticos de distintos puntos del planeta.

Nuevas redes y foros internacionales de recursos hídricos se constituyeron después de Dublín y de Río de Janeiro. A la decana *International Water Resources Association (IWRA)*, fundada en 1972, se sumaron el *World Water Council (WWC)* y la *Global Water Partnership (GWP)*, ambas creadas en 1996 (CONCA 2006:153-163). Integradas por expertos y organizaciones de todo el mundo, todas ellas han servido, al igual que los organismos multilaterales, para consolidar y difundir las ideas del nuevo paradigma. Ello no quiere, decir, por cierto, que no hayan surgido tensiones o diferencias entre sus miembros sobre cómo interpretar los Principios de Dublín.

Uno de los temas aún en debate gira en torno al primer principio de Dublín: ¿qué quiere decir “un enfoque holístico”, qué tipo de integración implica “la gestión efectiva de los recursos hídricos”? Lo que está en cuestión aquí es qué se entiende por gestión integrada. Descartada la gestión *sectorial* del agua, habría tres formas de entender la gestión *integrada* del agua. El primer tipo de integración sería estrictamente hídrica: la gestión integrada de los *múltiples usos* del agua de una determinada cuenca. El segundo tipo de integración sería más amplio e incluiría *todos los recursos naturales* de la cuenca. El tercer tipo de integración tendría un alcance aun mayor y abarcaría *todos los recursos naturales y no naturales* de una cuenca con el propósito de aunar la gestión ambiental y el desarrollo económico regional (cf. DOUROJEANNI 2001:11-22). Estos distintos enfoques no sólo suponen diferentes modos de entender la interacción entre recursos naturales y actividades humanas sino que tienen, también, distintas implicancias en lo que respecta a las funciones que deberían cumplir las organizaciones de cuenca y a su viabilidad técnica, económica y política. Volveremos sobre este punto más adelante.

Otro punto de controversia entre los miembros de la renovada comunidad hídrica internacional reside en cómo interpretar el cuarto principio de Dublín, el cual define el derecho al agua de un modo equívoco: “es vital reconocer primero el derecho básico de todos los seres humanos a tener acceso a agua potable y saneamiento a un precio accesible”. La equivocidad procede de reconocer, en una misma oración, el derecho al agua *qua* bien económico. Unos resaltan la importancia de reconocer que el agua, en tanto recurso escaso y vulnerable, es un bien que requiere ser “precificado” para garantizar su uso racionalmente sustentable. Otros, en cambio, argumentan que el acceso a agua potable y saneamiento es un derecho humano y que, en tanto tal, su acceso no puede estar supeditado al pago de un “precio accesible”.

Al margen de esos puntos de controversia “interna”, existe consenso respecto de tres principios que deben guiar la política hídrica y que, expresados de un modo u otro, encontraremos en los documentos de las organizaciones y redes internacionales arriba referidas. Esos principios son: 1) *Integralidad*: gestión integrada de, cuando menos, todos los usos del agua en el nivel de cuenca; 2) *Descentralización* (o subsidiariedad): las decisiones deben ser tomadas en el menor nivel posible; 3) *Participación*: las decisiones deben ser tomadas por todos los actores públicos y privados que, operando en distintos niveles territoriales y de gobierno, tengan un “interés” (*stakeholders* o interesados) en la gestión de los recursos hídricos (cf. GLEICK 2000; CONCA 2006:123-165; GUTIÉRREZ 2008:65-71).

De la combinación de estos principios surge la centralidad de las organizaciones de cuenca. Las organizaciones de cuenca constituyen el espacio por excelencia a través del cual materializar y combinar los tres principios. Y para que ello sea posible, es necesario que tengan asegurados algún mecanismo financiero que les permita funcionar y ejecutar las acciones estructurales y no estructurales que consideren necesarias o convenientes. Esto nos lleva a reconsiderar la controversia derecho *versus* bien económico.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que esa controversia no está planteada en términos contradictorios sino de precedencia. La controversia gira más bien en torno a qué criterio debe tener precedencia en caso de conflicto, esto es, cuando el precio no es “accesible”. En segundo lugar, hay que resaltar que el énfasis no está en los consumidores sino en los usuarios “directos”, es decir, en aquellos

que retiran agua, que arrojan elementos en ella o que la utilizan como medio para el desarrollo de sus actividades – de aquí el llamado principio usuario-pagador. Quienes comulgan con el paradigma GIRH tienden a enfatizar que deben pagar aquellos que utilizan el agua como un insumo o como un medio para el desarrollo de sus actividades productivas, independientemente de cómo luego trasladen ese costo de producción al precio final del producto o servicio ofrecido. En tercer lugar, el paradigma GIRH admite, tanto para los consumidores finales como para los usuarios directos, la aplicación de tasas diferenciales (lo que algunos llaman “subsidios cruzados”), de subsidios estatales o de otros mecanismos “compensatorios”.

En cualquier caso, lo importante desde la perspectiva del paradigma GIRH es que, para funcionar efectivamente como espacios donde se materialicen los principios de integralidad, descentralización y participación, las organizaciones de cuenca deben poseer autonomía para tomar decisiones y poder implementarlas. Y para que ello sea posible deben contar con recursos propios. Es allí donde el pago de tasas por parte de los usuarios directos cobra una importancia estratégica. La fuente de los recursos podría ser otra (alguna transferencia estatal o algún fondo público especialmente creado para financiar acciones de las organizaciones de cuenca). Pero el pago de tasas de uso ofrece un atractivo especial por constituir un recurso “genuino” de las organizaciones de cuenca en la medida en que éstas participan en su fijación, recolección y ejecución. Según afirman DOUROJEANNI & JOURAVLEV (2001:48), la efectividad y la propia supervivencia de las organizaciones de cuenca están estrechamente relacionadas con su “capacidad de ejecutar proyectos de inversión, en particular en obras hidráulicas, así como con su capacidad de cobrar”.

Podríamos concluir sobre este punto que, si deben ser pagadas tasas de uso, dentro del paradigma GIRH las organizaciones de cuenca deben tener una participación privilegiada en el proceso mediante el cual esas tasas son fijadas, recaudadas e invertidas. De no contar con esas tasas, las organizaciones de cuenca deberían contar con otros recursos equivalentes que les otorgue poder de implementar las acciones por ellas mismas decididas. Quizá peor que no poder tomar decisiones propias sea no poder implementar las decisiones tomadas por falta de recursos financieros.

3. LOS NUEVOS PRINCIPIOS Y EL CAMBIO NORMATIVO EN ARGENTINA

Al igual que en el resto de América Latina (JOURAVLEV 2001), los principios del nuevo paradigma también se difundieron entre la comunidad de expertos hídricos de la Argentina, impulsando entre ellos iniciativas tendientes a cambiar el marco normativo de la política hídrica y a fomentar la creación de nuevos organismos de gestión (POCHAT 2005). En el nivel nacional, la iniciativa reformista la lideró la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), cuyos expertos, compartiendo los principios del nuevo paradigma emergente, a partir de 2000 promovieron un proceso de discusión con sus pares provinciales en torno a la necesidad de definir lineamientos generales que fuesen válidos para todo el territorio argentino (JOURAVLEV 2001:15-16; SSRH 2002:1-2; PCHAT 2005:16; y entrevistas del autor).

Desde el punto de vista del gobierno nacional, el proceso de discusión promovido por la SSRH recubría enorme relevancia dado que, como varios estudios señalan (cf. WORLD BANK 2000; PCHAT 2005), Argentina carecía para entonces (y podría decirse que carece aún) de una legislación hídrica nacional propiamente dicha. Como resultado de ese proceso de discusión, los representantes de las provincias y del gobierno nacional consiguieron elaborar los llamados “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina” (en adelante, Principios Rectores), cuya versión final fue acordada en agosto de 2003 en una reunión del Consejo Hídrico Federal.

Es importante destacar la metodología utilizada por los expertos de la SSRH para llevar adelante el proceso de discusión que desembocó en la formulación de los Principios Rectores. Partiendo del reconocimiento constitucional del dominio originario de las provincias sobre los recursos hídricos, esos expertos entendían que cualquier ley hídrica nacional no debía significar una “imposición” del Congreso Nacional sobre las provincias, sino que debía surgir como resultado de un acuerdo previo entre estas últimas (entrevistas del autor). Por ello, siguieron una estrategia de construcción de consenso concebida “a la luz de un federalismo concertado” (SSRH 2002:2). Esa estrategia implicaba una metodología de discusión de “abajo hacia arriba” cuyo resultado final debía ser una legislación hídrica nacional “coherente y efectiva” previamente consensuada entre todas las provincias:

“La metodología utilizada, ‘de abajo hacia arriba’, procuró que el consenso se lograra a partir de documentos generados en las provincias. Se basó en la realización de talleres en ellas – veintidós en total- y de talleres regionales, convocando a integrantes de las autoridades hídricas provinciales y a miembros de otros sectores que participan o son afectados por la gestión de los recursos hídricos y del ambiente... Como resultado de los talleres... se sucedieron distintos bo-

rradores de un documento hasta concluir con uno preliminar que fue suscripto en... diciembre de 2002... Se espera que el enunciado de esos lineamientos de política (principios rectores) por parte de la comunidad hídrica del país servirá para guiar a los legisladores a traducir esa visión del recursos hídrico en una legislación coherente y efectiva... La adopción de estos principios rectores por parte de todas las provincias y la Nación, a la luz de un federalismo concertado, permitirá avanzar hacia un desarrollo armónico del recurso hídrico, disminuir los eventuales conflictos derivados de su uso e, incluso, facilitar su resolución” (POCHAT 2005:16-17).

Los Principios Rectores así acordados (cf. COHIFE 2003) reflejan los Principios de Dublín y el nuevo paradigma GIRH. Veamos algunos puntos importantes respecto de los cuales los Principios Rectores “resuelven” algunas de las ambigüedades o tensiones del paradigma GIRH.

En primer lugar, el consumo de agua potable y los servicios de saneamiento son concebidos explícitamente como un derecho humano básico (Principio # 8). En segundo lugar, mientras se reconoce el valor económico del agua y la necesidad de aplicar el pago de tarifas por su uso, el agua es definida explícitamente como un bien de dominio público cuyo derecho de uso por parte de particulares depende de la asignación del estado provincial, sin que ello importe ningún derecho de propiedad para estos últimos (Principios # 31 y 32). Por ambas vías, los Principios Rectores permiten resolver cualquier tensión entre el valor económico del agua y el reconocimiento del consumo y el saneamiento básico como un derecho humano a favor de este último, inhibiendo, por ejemplo, que cualquier persona sea privada de esos servicios por incapacidad de pago.

Finalmente, los Principios Rectores son muy específicos respecto de qué debe entenderse por integridad. Por un lado, se refiere a la gestión de la “unicidad del ciclo hidrológico”, comprendiendo sus tres fuentes o fases: atmosférica, superficial y subterránea (Principio # 2). Por otro lado, se refiere a la gestión unificada de los múltiples usos del agua *en articulación* con la gestión ambiental y con la gestión territorial (Principios # 3, 4 y 5). Esto quiere decir que las organizaciones hídricas (en el nivel de cuenca o en otro nivel) deben gestionar la oferta y demanda de los múltiples usos del agua teniendo en cuenta pautas de calidad ambiental y criterios de ordenamiento territorial y uso del suelo, pero sin tener a su cargo ni la gestión ambiental ni la gestión del ordenamiento territorial, las cuales corresponderán a otras organizaciones con las cuales las organizaciones hídricas tendrán que articular sus acciones. En el nivel de cuenca, esto equivaldría a lo que en la literatura se conoce como *watershed management* o

manejo de cuenca, un modelo intermedio entre la gestión del agua y la gestión de los recursos naturales (DOUROJEANNI 2001:11-22; POCHAT 2005:23-25).

Pero existe un aspecto respecto del cual los Principios Rectores parecen haber adoptado muy cautelosamente el paradigma GIRH: los principios de descentralización y participación. Como ya vimos, el segundo principio de Dublín estipula claramente que la toma de decisiones debe ser 1) ampliamente participativa (“la gestión y desarrollo del agua deberían estar basados en un enfoque participativo que abarque a los usuarios, planificadores y formuladores de política de todo nivel”) y 2) lo más descentralizada posible (“las decisiones deben ser tomadas en el más bajo de los niveles correspondientes”).

Traducido en términos de gestión integrada, esto quiere decir que la cuenca hidrográfica debería ser tomada no sólo como unidad territorial de gestión sino también como ámbito primordial para la toma de decisiones. Esto es, las decisiones que afectan específicamente una cuenca deberían ser tomadas, al menos en primera instancia, por organizaciones de cuenca y con la participación privilegiada (aunque no exclusiva) de los actores públicos y privados de la cuenca. Esto no quiere decir que, según el paradigma GIRH, las instancias superiores de gobierno no deban tener competencias sobre la gestión de los recursos hídricos. Quiere decir que las competencias (normativas, ejecutivas y reguladoras) de esas instancias deben ser compatibles con el poder de las organizaciones de cuenca para decidir qué acciones desarrollar en la cuenca en cuestión y para garantizar que esas acciones sean ejecutadas.

Volvamos ahora a los Principios Rectores. Vemos en ellos que los principios de descentralización y participación tienen un alcance más modesto que en el paradigma GIRH. Reza el Principio # 16 sobre “Gestión descentralizada y participativa”:

“Cada estado provincial es responsable de la gestión de sus propios recursos hídricos y de la gestión coordinada con otras jurisdicciones cuando se trate de un recurso hídrico compartido. La descentralización de funciones debe alcanzar el nivel local más próximo al usuario del agua que resulte apropiado, promoviendo la participación de organizaciones comunitarias en la gestión del agua. Al mismo tiempo se fomenta la participación efectiva de toda la sociedad en la definición de los objetivos de la planificación hídrica, en el proceso de toma de decisiones y en el control de la gestión” (COHIFE 2003).

Si bien el Principio # 16 se refiere de modo general a la participación de “toda la sociedad” en el proceso de toma de decisiones, no queda claro en qué nivel de gobierno debe tener lugar esa participación ni qué competencias y funciones están a ella asociadas. En la línea anterior, en la que establece el princi-

pio de descentralización, en vez de hablar de la “toma de decisiones” (tal como lo hace el segundo principio de Dublín), se refiere a la “descentralización de funciones”, no quedando claro qué funciones (¿decisión, consulta, ejecución, control?) ha de atribuirse al “nivel local más próximo a los usuarios”.

Ya en la definición de las organizaciones de cuenca (Principio # 25), se definen sus objetivos de modo muy general y no se especifica cuáles serían sus competencias, estableciéndose que esas organizaciones funcionarían “como instancia de discusión, concertación, coordinación y cogestión de los usuarios del agua; y como instancia conciliatoria en los conflictos que pudieran emerger”. Tal como está formulado el Principio # 25, más que órganos de gestión integrada de cuenca (como es entendido desde el paradigma GIRH e ilustrado por el modelo federal brasilero y por el modelo de Rio Grande do Sul), las organizaciones de cuenca funcionarían más bien como instancias para la organización de usuarios y para la conciliación de conflictos. Consistentemente, los Principios Rectores no estipulan cuáles serían los instrumentos de planificación y gestión con los cuales contarían los comités y no le adjudican ninguna participación ni en la formulación de los planes hídricos provincial y nacional (Principio # 20) ni en la implementación de las tarifas por el uso del agua (Principios # 37 a 42).

En definitiva, puede decirse que los Principios Rectores (des)centralizan el poder de decisión en la provincia (y no “en el menor nivel posible”) y delegan en esta última la definición de las competencias de las organizaciones de cuenca y la delimitación de su poder de decisión. En los preámbulos de los Principios Rectores se hace referencia específica a la “gestión integrada de los recursos hídricos”. Pero en lo que respecta a los principios de descentralización y participación, los expertos provinciales y nacionales que formularon y discutieron esos Principios parecen haber decidido “respetar” la primacía constitucional del gobierno provincial sobre los recursos hídricos y sobre el proceso de reforma normativa, dejando que cada provincia definiese a su juicio cómo materializar esos principios.

Pero ese aparente cuidado de los expertos por no “avasallar” el dominio provincial sobre los recursos hídricos no fue suficiente para conseguir apoyo político para la aprobación legislativa de los Principios Rectores. Los Principios fueron presentados como anteproyecto de ley ante el Congreso Nacional en 2005. Pero el anteproyecto nunca fue tratado. El consenso experto alcanzado entre las provincias no se tradujo, hasta ahora, ni en alto interés político ni mucho menos en un acuerdo dentro del Congreso

Nacional, mostrando las limitaciones del federalismo concertado para alcanzar consensos nacionales respecto de la gestión de los recursos naturales.

Mientras tanto, otro proceso de innovación normativa tuvo lugar, ya no liderado por los expertos hídricos de la SSRH sino, según parece, por expertos más vinculados al área ambiental: la reglamentación de los presupuestos mínimos de protección ambiental. Al tiempo que consagró el poder provincial sobre los recursos naturales al establecer que el dominio originario de estos últimos corresponde a las provincias (Art. 124), la reforma constitucional de 1994 introdujo, entre los nuevos derechos y garantías, el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de preservarlo (Art. 41). Para compatibilizar el derecho (nacional) a un ambiente sano con el dominio provincial de los recursos naturales, la nueva constitución recurre a la doctrina concurrente dictaminando que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesidades para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales” (Art. 41).

Desde 1996, se desarrollaron acciones para dar cumplimiento al requerimiento de los presupuestos mínimos contemplados por la constitución (POCHAT 2005). En 2002 se sancionó un primer cuerpo normativo consistente, por un lado, en una definición general de presupuesto mínimo y, por otro lado, en presupuestos mínimos para distintas áreas de protección ambiental.

La definición general de presupuesto mínimo quedó establecida mediante el Art. 6 de la Ley General del Ambiente (Ley 25675/02) sancionada en noviembre de 2002:

“Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

Paralelamente y sobre la base de esa definición, fueron sancionados, también en 2002, los primeros presupuestos mínimos sectoriales: gestión de residuos industriales, eliminación de PCBs y gestión de aguas. Los presupuestos mínimos hídricos fueron definidos mediante la sanción de la Ley 25688/02, aprobada un día después que la Ley General del Ambiente.

Comparados con los Principios Rectores, los presupuestos mínimos hídricos definidos mediante la Ley 25688/02 son muy exiguos. La ley consta de sólo diez artículos, en los cuales se establece qué se en-

tiende por agua y por cuenca hídrica, se define a las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso, se definen los distintos usos del agua (ver nota al pie *supra*), se crean los comités de cuencas interjurisdiccionales y se definen las atribuciones de la “autoridad nacional de aplicación”, ello sin hacer mención, cabe señalar, a una instancia de coordinación federal como el COFEMA o el posteriormente creado COHIFE. Tampoco hay referencia en la ley al valor económico del agua ni a su status como derecho humano o necesidad básica, no se establecen prioridades de uso, no se definen instrumentos de planificación y gestión, no se incorporan explícitamente los principios de descentralización y participación y tampoco se establece si habrá un sistema federal hídrico ni, mucho menos, cómo funcionaría.

Pese a su exigüidad, la Ley 25688/02 fue ampliamente criticada y hasta recusada judicialmente por autoridades provinciales, las cuales entendieron que la ley avanzaba sobre competencias no delegadas a la Nación, referidas a la gestión de los recursos naturales y al funcionamiento de las organizaciones de cuenca (PICOLOTTI et al. 2003; POCHAT 2005). Como resultado de esas críticas, la posterior reglamentación de la ley (el Art. 9 de la Ley 25688/02 establece que el Poder Ejecutivo Nacional debe reglamentarla dentro de los seis meses de sancionada) quedó sometida a un intenso debate entre autoridades provinciales y nacionales, tanto en el ámbito parlamentario como fuera de él.

Así como el anteproyecto de los Principios Rectores nunca fue tratado por el Congreso Nacional, los presupuestos mínimos hídricos aún no habían sido reglamentados al momento de escribirse este texto. Puede decirse, entonces, que ambos casos expresan tanto el bajo interés político por regular cuestiones vinculadas con los recursos naturales como la primacía, formal y de hecho, que las provincias ejercen sobre los recursos naturales y su resistencia a ceder poder normativo frente a las autoridades nacionales. Persiste, como corolario, la ya apuntada dispersión normativa y organizacional (CALCAGNO 2000; WORLD BANK 2000; POCHAT 2005). Todo ello hace dudar sobre la capacidad del estado argentino, en todos sus niveles, para materializar el Art. 41 de la constitución reformada (i.e. la protección del derecho a un ambiente sano mediante la sanción de presupuestos mínimos nacionales y normas complementarias provinciales) en el marco de un federalismo concertado.

En ese complejo contexto que combina iniciativas innovadoras (impulsadas tanto por la expansión de nuevas ideas internacionales como por la reforma constitucional de 1994) con la persistencia de un federalismo (des)concertado que tiende a fortalecer el dominio del estado provincial sobre los recursos hídricos, algunas provincias se dedicaron a revisar y renovar su legislación sobre recursos hídricos. Entre ellas se encuentra la provincia de Buenos Aires, cuyo nuevo modelo para la gestión de los recursos hídricos será, como veremos, menos participativo y más centralizador aún que los Principios Rectores.

4. MODELO BONAERENSE DE GESTIÓN DEL AGUA

El modelo de gestión de cuencas de la provincia de Buenos Aires quedó establecido a través del llamado Código de Aguas, sancionado mediante la ley provincial 12257 de 1999. El Código de Aguas crea comités de cuencas hídricas insertados en un sistema “de gestión de los recursos hídricos *regido fundamentalmente por las entidades provinciales* de manejo del agua” (POCHAT 2005:45-46; énfasis mío) y en el cual existen, además, otras organizaciones descentralizadas de administración – los consorcios de beneficiarios. La introducción de ese modelo tripartito para la gestión del agua (entidad provincial + comités + consorcios) tiene lugar dentro de un proceso mayor de innovación normativa ambiental que comienza con la reforma de la constitución provincial en 1994.

4.1. La nueva normativa ambiental

La reformada Constitución de la Provincia de Buenos Aires no contiene una normativa específica sobre recursos hídricos sino un artículo general sobre el dominio y la gestión de los recursos naturales. En consonancia con las tendencias provincialistas que acaban dominando la legislación nacional sobre recursos naturales y medio ambiente, en un mismo artículo la nueva constitución provincial establece el derecho a un ambiente sano y el deber de protegerlo a la vez que consagra el dominio eminente de la provincia sobre el ambiente y los recursos naturales. Dice el Art. 28 de la constitución provincial:

“Artículo 28. Los habitantes de la Provincia tienen el *derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo* en su provecho y en el de las generaciones futuras.

La provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar *una gestión ambientalmente adecuada*.

En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los

mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen el ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radioactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales. Asimismo, asegurará *políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva*, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna. Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar las precauciones para evitarlo” (énfasis míos).

El Art. 28 no establece ninguna competencia municipal en materia ambiental ni fija o reconoce ningún mecanismo para la articulación interjurisdiccional de las políticas ambientales (ni con la Nación ni con las otras provincias). Esto último es notorio si consideramos la preexistencia del COFEMA (creado en 1990) y, sobre todo, que en ese mismo año (1994) todas las provincias delegaron al gobierno nacional, mediante el Art. 41 de la reformada constitución nacional, el poder de dictar “las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”.

Dentro del federalismo de concertación que inspira al Art. 41, las competencias nacionales, si bien son competencias de excepción delegadas por las provincias, adquieren, una vez delegadas, supremacía sobre las competencias provinciales (SABSAY et al. 2002:54). Por ello es notorio que el Art. 28 de la constitución provincial no haga un reconocimiento explícito de la necesidad de que la legislación ambiental provincial sea compatible con las normas generales que, en la materia, dicte la nación. Igualmente notorio es el hecho de que la provincia de Buenos Aires haya sancionado su ley ambiental en 1995, esto es, siete años antes de que la nación sancionase los presupuestos mínimos que, en virtud del Art. 41, deberían preceder y guiar la sanción por parte de “las provincias [de las normas] necesarias para complementar [las normas conteniendo los presupuestos mínimos], sin que [éstas] alteren las jurisdicciones locales” (corchetes míos).

La ley ambiental provincial (Ley Provincial 11723/95) fue sancionada en 1995 “conforme el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires” (Art. 1) y sin hacer referencia alguna al Art. 41 de la constitución nacional. La Ley 11723/95 define los derechos y deberes ambientales para los habitantes de la provincia (Arts. 2 y 3), los principios de política ambiental (Art. 5) y los principales instrumentos de la política ambiental (Capítulo III).

Consonante con el Art. 28 de la constitución provincial, la Ley 11723/95 no hace ninguna referencia a los presupuestos mínimos nacionales, al COFEMA o a la necesidad de articulación interjurisdiccional. Sí avanza, en cambio, respecto de las competencias municipales: hace extensiva a los gobiernos municipales la responsabilidad provincial de garantizar los derechos ambientales. Establece que tanto el estado provincial como los municipios deben garantizar los derechos ambientales y los principios de política ambiental fijados por la ley (Arts. 2 y 5), corresponsabilizando a las autoridades ambientales provinciales y municipales por la ejecución de esa política. La extensión de las competencias ambientales a los gobiernos municipales es consistente, en realidad, con las competencias otorgadas a los municipios por la legislación provincial.

En la provincia de Buenos Aires, las competencias administrativas de los gobiernos municipales son fijadas en detalle por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM), cuyo texto original de 1958 (Decreto-Ley 6869/58) sufrió numerosas enmiendas a lo largo del tiempo. Entre esas competencias, se incluye explícitamente la protección ambiental:

“La prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y luminoso, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de las conservación de los recursos naturales” (LOM, Art. 27, #17).

Además de imputarle responsabilidad directa sobre la prevención y mitigación de la contaminación ambiental, la LOM atribuye a los municipios competencia (generalmente concurrente) sobre numerosas áreas de política pública que están estrechamente vinculadas con los problemas ambientales urbanos: zonificación, edificación, habilitación e inspección de establecimientos comerciales e industriales, vialidad, paisajes, abasto y acopio, protección animal, higiene y salubridad, control bromatológico, inspección veterinaria, sanidad vegetal, tránsito, transporte público, propiedades ribereñas, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales (Arts. 27, 28 y 52).

A la luz de la LOM, los municipios bonaerenses, pese a no tener garantizada constitucionalmente su autonomía, poseen amplias competencias ambientales – tanto porque comparten la responsabilidad de prevenir y mitigar toda forma de contaminación ambiental como porque son responsables primarios de políticas urbanas (vg. ordenamiento territorial, habilitación comercial e industrial, servicios públicos urbanos) cuya falencia es, precisamente, fuente de graves problemas ambientales.

En resumen, mientras la legislación nacional consagra la primacía provincial en materia de recursos naturales y protección ambiental, la normativa de la provincia de Buenos Aires hace extensiva su responsabilidad de garantizar los derechos ambientales a los gobiernos municipales, los cuales, además, son responsables inmediatos (aunque no únicos) de una serie de políticas urbanas que tienen un impacto directo en problemas como la contaminación ambiental y las inundaciones.

La primacía provincial en materia ambiental con participación de los municipios se expresa en el modelo de gestión del agua sancionado mediante el Código de Aguas de 1999. Sin embargo, veremos que, mientras la Ley 11723/95 considera a las autoridades ambientales provinciales y municipales como corresponsables por la ejecución de la política ambiental, el Código de Agua centraliza la responsabilidad por la ejecución de la política hídrica en una organización provincial, reservando para los municipios una participación privilegiada en comités de cuenca con amplios objetivos pero escaso poder de implementación.

4.2. Gestión del agua

La ley ambiental de 1995 (Ley 11723/95) contiene un capítulo dedicado a la gestión del agua (Arts. 39 a 44). De modo muy general, en ese capítulo se fijan los principios de la política hídrica provincial y algunas escasas atribuciones de la futura autoridad de aplicación provincial. También se propicia la creación de comités de cuenca y se pauta su composición.

Los principios de política hídrica enunciados por la Ley 11723/95, aunque no son definidos en extenso, parecen estar en sintonía con el paradigma GIRH:

“a) unidad de gestión; b) tratamiento integral de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico; c) economía del recurso; d) descentralización operativa; e) coordinación entre organismos de aplicación involucrados en el manejo del recurso; f) participación de los usuarios” (Art. 39).

Teniendo en cuenta esa definición general de principios, donde se menciona pero no se define claramente la “descentralización operativa”, conviene detenerse en el artículo de la Ley 11723/95 dedicado a la gestión por cuenca:

“El tratamiento integral del recurso deberá efectuarse teniendo en cuenta las regiones hidrográficas y/o cuencas existentes en la Provincia. A ese fin, se propicia la creación de Comité de Cuencas [sic] en los que participen el estado provincial, a través de las reparticiones competentes, los municipios involucrados, las entidades intermedias con asiento en la zona, y demás personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que en cada caso se estime conveniente” (Art. 43).

Por un lado, llama la atención la amplitud con que la Ley 11723/95 concibe la composición de los comités de cuenca, incluyendo representantes del gobierno provincial, de los municipios y de todos los interesados (públicos o privados) en la gestión del agua. Pero, por otro lado, debe resaltarse el modo equívoco en que el Art. 43 se refiere a la gestión por cuenca. No se establece taxativamente que la unidad territorial de gestión es la cuenca hidrográfica sino que se afirma, de un modo más impreciso, que la gestión “integral del recurso deberá efectuarse teniendo en cuenta las regiones hidrográficas y/o cuencas existentes”. Esa imprecisión respecto de la cuenca hidrográfica como unidad territorial de gestión se refuerza, como veremos a continuación, en el Código de Aguas sancionado cuatro años más tarde.

El Código de Aguas (Ley 12257/99) contiene ciento ochenta artículos organizados en doce títulos. La parte más importante del Código se concentra en los Títulos I a VII, donde se establecen las atribuciones de la Autoridad del Agua (ADA) como autoridad de aplicación de la política hídrica provincial, se definen los múltiples usos del agua y se detallan los instrumentos de la política hídrica. Recién después, en el Título VIII, se introducen los comités de cuenca y los consorcios de beneficiarios como arenas de participación de interesados (*stakeholders*).

La separación del Código de Aguas entre las dos partes señaladas difícilmente podría haber sido más marcada. En la primera parte (Títulos I a VII), se definen extensamente los usos múltiples del agua referentes a las tres fases (superficial, subterránea y atmosférica) del ciclo completo del agua. Pero es de destacar que en ningún momento se defina explícitamente, ni en la primera parte del Código ni en los títulos subsiguientes, a la cuenca hídrica como unidad territorial de gestión.

En esa primera parte del Código también se definen los instrumentos de política hídrica, todos ellos concebidos, al igual que en los Principios Rectores, desde una perspectiva de gestión que abarca los múltiples usos del agua pero que no se extiende, como atribución propia del ADA, ni al resto de los recursos naturales ni a la articulación entre gestión ambiental y desarrollo económico regional.

Los instrumentos de política establecidos por el Código de Agua son los planes hidrológicos, el inventario físico, los permisos y las concesiones de uso, los estudios de impacto ambiental, los cánones por el uso del agua y las contribuciones para obras y servicios. Un punto es llamativo respecto de la definición

de todos estos instrumentos. A excepción del rol de los consorcios de beneficiarios en la instrumentación de las contribuciones, el ADA es la autoridad de aplicación exclusiva de todos ellos. Ninguna participación es atribuida a los comités de cuenca en la implementación de esos instrumentos, lo que es consistente con la falta de mención explícita de la cuenca como unidad territorial de gestión. Con lo cual, prácticamente no se ven expresados en esta parte del Código varios de los principios de política hídrica formulados por la ley ambiental provincial (Ley 11723/95), especialmente los principios de descentralización operativa, coordinación entre organismos de aplicación involucrados en el manejo del recurso y participación de los usuarios (Art. 39).

En definitiva, si es posible hablar de *gestión integrada de los múltiples usos* del agua en el caso del modelo bonaerense, no es claro que pueda hacerse en términos de manejo de cuenca o de *gestión integrada en el nivel cuenca*. En lo que respecta a los instrumentos de política definidos por el Código de Aguas, *todo el poder queda concentrado en manos del ADA* (i.e. establecer preferencias y prerrogativas para el uso del agua, otorgar concesiones y permisos, fijar y recaudar cánones, requerir evaluaciones de impacto ambiental, etc.), la que detenta además el poder de crear comités de cuencas hídricas y consorcios de beneficiarios.

¿Qué atribuciones le caben, entonces, a las organizaciones descentralizadas en este sistema centralizado de gestión del agua? Como ya dijimos, el Título VIII del Código de Aguas estipula dos tipos de organización descentralizada para la participación de los interesados: los comités de cuenca hídrica y los consorcios de beneficiarios. La Tabla 1 compara los comités y los consorcios teniendo en cuenta los participantes, los objetivos y los poderes de que cada tipo de organización.

Los *comités de cuenca hídrica* están integrados por representantes de los municipios cuyo territorio se superpone (total o parcialmente) con el de la cuenca en cuestión. Ello contrasta con el Art. 43 de la ley ambiental provincial (Ley 11723/95), el cual establece que deben participar en el comité "...el estado provincial..., los municipios..., las entidades intermedias... y demás personas físicas y jurídicas, públicas y privadas...". Según el Código de Aguas, representantes de usuarios y de agencias nacionales y provinciales pueden participar de la comisión asesora del comité (Art. 124) pero no como miembros plenarios, careciendo por tanto de derecho a voto.

A pesar de no tener ninguna participación en la implementación de los instrumentos de política antes mencionados, los comités tienen un objetivo muy amplio, que va más allá incluso de la gestión integrada del agua: “fijar las pautas para la preparación y ejecución de un programa de desarrollo integrado de la cuenca o región y atender su marcha” (Art. 121). Sería de esperar que para alcanzar un objetivo de tamaña envergadura, fueran transferidos a los comités amplios poderes decisorios, operativos y financieros. No es ése el caso.

Los comités dependen política, operativa y técnicamente del ADA y no tienen asegurado ningún recurso financiero propio. Carecen de toda participación en la fijación, recaudación e inversión de los cánones. El Art. 121 establece como atribución de los comités “analizar y gestionar el financiamiento de las acciones... conducentes al desarrollo de la región”. Es decir que los municipios que participan del comité tienen autonomía para valerse como puedan para conseguir financiamiento para las acciones que eventualmente decidieren, no teniendo asegurados fondos provenientes de los cánones recaudados por el ADA ni otros fondos provinciales.

Tabla 1

	COMITÉ DE CUENCA HÍDRICA	CONSORCIO DE BENEFICIARIOS
¿ Quién participa?	Participación restringida: Representantes municipales (Agencias provinciales y nacionales y usuarios pueden participar de la Comisión Asesora)	Participación más amplia: Todos los beneficiarios de una obra o servicio: usuarios directos privados y públicos
¿ Qué objetivos?	Objetivo muy amplio: Art. 121, #a: programa de desarrollo integrado de la cuenca o región	Objetivo puntual: Art. 126: mantener obras hidráulicas o prestar servicios hidráulicos
¿ Qué poderes?	Escaso poder decisorio, operativo y financiero <ul style="list-style-type: none"> ➤ Los comités son creados por iniciativa del ADA ➤ No tienen autonomía técnica: dependen operativa y técnicamente del ADA (Art. 121, #g) ➤ No tienen fondos garantizados: no tienen poder sobre los cánones y deben gestionar sus propios recursos 	Mayor poder decisorio, operativo y financiero <ul style="list-style-type: none"> ➤ Los consorcios son creados por iniciativa del ADA pero tienen mayor autonomía de decisión (Asamblea y Consejo Directivo) ➤ Tienen autonomía técnica: nombran y remueven personal técnico ➤ Tienen autonomía financiera y fondos garantizados: fijan, cobran e invierten las contribuciones

Los consorcios de beneficiarios constituyen, en todos los aspectos, la imagen opuesta de los comités.

Los consorcios tienen un objetivo muy puntual (mantener obras hidráulicas y prestar servicios hidráulicos).

cos) pero mayor amplitud de participantes y mayor poder decisorio, operativo y financiero que los comités.

Los consorcios se componen de todos los beneficiarios de una obra o servicio, esto es, todos los usuarios directos (públicos y privados) de la obra o servicio en cuestión, incluyendo representantes de los municipios beneficiados (Arts. 126 y 127). Al igual que los comités, los consorcios son creados por el ADA. Pero la creación un consorcio puede ser impedida si el 30% de los eventuales beneficiarios manifiestan su oposición al consorcio (Art. 126).

La estructura de gobierno del consorcio incluye una Asamblea y un Consejo Directivo (Arts. 130 a 133).

La Asamblea tiene el poder de aprobar el valor de las contribuciones que deben pagar sus miembros y decidir cómo invertirlos. Las contribuciones aprobadas por la Asamblea rigen obligatoriamente para todos los miembros del consorcio, constituyendo el ADA la instancia de apelación de las decisiones de la Asamblea. El Consejo Directivo es elegido mediante el voto secreto y obligatorio de los miembros del consorcio; propone a la Asamblea los montos de las contribuciones y el presupuesto del consorcio; una vez aprobadas las contribuciones por la Asamblea, las cobra y las invierte. Además, el Consejo Directivo tiene la facultad de nombrar y remover su personal técnico, administrativo y obrero y de contratar obras y servicios. Vemos así que, aunque persigue objetivos mucho más modestos, se atribuye al consorcio mayor poder decisorio, operativo y financiero que al comité.

4.3. Modelo bonaerense *versus* paradigma GIRH

Llegados a este punto, podemos abordar directamente una de nuestras preguntas introductorias: ¿en qué medida el modelo bonaerense de gestión del agua se aproxima o se aleja del paradigma GIRH? ¿Cuán integralista, descentralizador y participativo es el modelo bonaerense?

Ante todo, debemos remarcar que, si bien el Código de Aguas contempla los múltiples usos del agua en sus fases superficial, subterránea y atmosférica, ello *no implica un modelo de gestión integrada en el nivel de cuenca*. El modelo bonaerense se caracteriza por una *fuerte centralización en el nivel provincial* y un nivel de descentralización y de participación mucho más limitado que lo que supone el paradigma GIRH.

Las organizaciones descentralizadas de gestión del agua tienen asignado un papel muy secundario (o muy puntual, como en el caso de los consorcios). El ADA concentra el poder de aplicar todos los instrumentos de política hídrica de la provincia, prácticamente sin participación de los comités de cuenca, los municipios o las organizaciones de usuarios (fuera de la participación de los consorcios en las contribuciones). Si bien se establece el pago de cánones por el uso de agua, tal como pediría el paradigma GIRH, no es claro cómo se implementarán los cánones ni cuál será su destino, ni mucho menos si los fondos recaudados serán utilizados para financiar acciones de los comités.

La concentración de poder en manos del ADA se expresa claramente en el hecho de que el Código en ningún momento establece explícitamente que la cuenca hídrica será la unidad territorial de gestión. Todo ello aleja al modelo bonaerense del modo en que, desde el paradigma GIRH, se entiende la combinación de los principios de integralidad, descentralización y participación, del cual se deriva, como vimos, la centralidad de la cuenca hídrica como unidad territorial de gestión y de las organizaciones de cuenca como los espacios privilegiados para desarrollar esa gestión. En el mejor de los casos, podríamos calificar al modelo bonaerense como un prototipo de *gestión integrada de los múltiples usos del agua en el nivel provincial*.

Aun admitiendo que las organizaciones descentralizadas tienen asignado en el modelo bonaerense un papel muy limitado, podemos intentar un segundo ejercicio de confrontación con el paradigma GIRH. Podemos comparar el comité de cuenca y el consorcio de beneficiarios con las principales dimensiones de la gestión descentralizada que se desprende de ese paradigma: a) gestión integrada de, como mínimo, los múltiples usos del agua; b) participación de todos los interesados; y c) auto-sustentabilidad financiera. La Tabla 2 ofrece una síntesis de esa comparación.

Comparado con el paradigma GIRH, vemos que el comité de cuenca bonaerense parece adoptar la visión más amplia del principio de integralidad (i.e. la gestión todos los recursos naturales y no naturales de una cuenca con el propósito de aunar la gestión ambiental y el desarrollo económico regional) pero es mucho más restringido en lo que respecta al espectro de participación (sólo representantes municipales) y la sustentabilidad financiera (ningún recurso garantizado). Podría decirse que el comité de cuenca persigue objetivos demasiado ambiciosos para el limitado espectro de participación y la nula

sustentabilidad financiera que el modelo le asigna, máxime en un contexto caracterizado por la fuerte centralización provincial.

El consorcio, en cambio, tiene objetivos muy puntuales y claramente más modestos que lo que podría esperarse desde la perspectiva del paradigma GIRH. Hay que considerar, además, que el consorcio siquiera está pensado como una organización de cuenca propiamente dicha, dependiendo su alcance territorial de la envergadura de la obra o servicio en cuestión. En contrapartida, el consorcio parece mucho más próximo al paradigma GIRH que el comité en lo que respecta a las otras dos dimensiones. Todos los usuarios (interesados o *stakeholders*) deben participar del consorcio, el cual tiene asegurada su sustentabilidad y autonomía financiera a través del control sobre la fijación, recaudación e inversión de las contribuciones. Desde el punto de vista normativo, el consorcio tiene muchas más probabilidades de alcanzar sus (mucho más modestos) objetivos que el comité, no obstante la fuerte centralización provincial.

Tabla 2

COMITÉ DE CUENCA	DIMENSIONES DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA SEGÚN PARADIGMA GIRH	CONSORCIO DE BENEFICIARIOS
Más ambicioso: desarrollo integrado de la cuenca o región	Gestión Integrada de los Usos Múltiples del Agua	Más modesto: manejo de obras y servicios hidráulicos
Más restringido: sólo representantes municipales	Participación de Todos los Interesados	Similar – sólo faltarían ONGs
No garantizada	Sustentabilidad y Autonomía Financiera	Garantizada

5. CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo está concebido como un análisis crítico del modelo de gestión del agua sancionado por la nueva normativa ambiental e hídrica de la provincia de Buenos Aires (especialmente en lo que refiere a la gestión descentralizada o gestión de cuenca) pero no aborda la implementación de ese modelo. El

análisis se centra en las características y eventuales fallas del modelo de gestión mediante su comparación con el paradigma predominante en las arenas internacionales en las que se discute la gestión del agua. Dicho análisis requiere ser complementado y confrontado con un estudio de la práctica concreta de los comités y consorcios de la provincia de Buenos Aires. Mientras tanto, cualquier conclusión que aquí se saque del análisis precedente ha de ser parcial y provisoria. Hecha esta salvedad, querría formular dos consideraciones finales sobre los comités de cuenca a la luz de la contrastación del modelo bonaerense con el paradigma GIRH.

En primer lugar, es claro que el modelo bonaerense está lejos de los principios del paradigma, especialmente en lo que respecta a los principios de descentralización y participación. Se sugiere a lo largo del texto que esa distancia está estrechamente vinculada con el federalismo ambiental argentino y la primacía provincial sobre los recursos naturales. El federalismo ambiental argentino pone serias trabas para la aplicación del paradigma GIRH, favoreciendo, en cambio, la centralización (y el desmanejo) en el nivel provincial. Es interesante señalar que la primacía provincial sobre los recursos naturales actúa aquí en dos sentidos. El mismo federalismo (des)concertado que, según vimos, obstruye *hacia arriba* el poder normativo nacional e impide la consolidación de una normativa hídrica común a todo el territorio nacional, se expresa, *hacia abajo*, en la resistencia del gobierno provincial a transferir poder hacia organizaciones descentralizadas.

En su informe sobre la gestión de cuencas en Argentina, Víctor Pochat (2005:47-48), uno de los principales expertos hídricos del país, concluye que la noción de cuenca como unidad territorial y jurisdiccional para la gestión del agua es un concepto técnico aceptado desde hace tiempo en Argentina pero escasamente puesto en práctica. Para Pochat, y en sintonía con la interpretación aquí presentada, la principal razón de ese desfase entre la teoría y la práctica reside en la influencia decisiva del carácter federal de la organización política del país, reflejada en la consagración constitucional del dominio provincial sobre los recursos naturales. Aclara Pochat que no se trata meramente del dominio formal sino de la historia y el contenido de las acciones nacionales y provinciales que nutren y refuerzan el dominio formal y que determinan las actitudes políticas y organizacionales respecto de la noción técnica de cuenca.

En segundo lugar, es de esperar que, salvo que se introduzcan cambios importantes, el modelo bonaerense de comité cuenca termine, muy probablemente, en el fracaso. ¿Qué atractivo o qué chances de supervivencia podrían tener unas entidades con objetivos formales muy ambiciosos pero sin sustentabilidad técnica ni financiera en un contexto federal que refuerza el poder de la provincia sobre los recursos naturales? Allí donde sean creados, es esperable que los comités de cuenca no sobrevivan o, si lo hacen, que nunca lleguen a cumplir funciones importantes – a menos que algunos aspectos del modelo cambien o que los intendentes municipales encuentren incentivos que hasta ahora parecen ausentes para brindar mayor dinamismo a los comités (cf. GUTIÉRREZ 2010a).

Ante la constatación de los obstáculos para materializar en la provincia de Buenos Aires (y en Argentina) un modelo de gestión de cuenca *alla* GIRH, cabría repensar y discutir la escala espacial y funcional para la gestión descentralizada del agua; no sólo quedamos en remarcar las limitaciones y los males del federalismo (des)concertado, añorando un mundo mejor que probablemente nunca llegará, sino pensar, a partir de aquella constatación, otros mundos posibles. En vez de lamentarnos o de preguntarnos cómo sería factible implementar en la provincia de Buenos Aires un modelo participativo y descentralizado de gestión de cuenca inspirando en el paradigma GIRH, podríamos preguntarnos, por un lado, *cuál sería la mejor escala para la gestión descentralizada y participativa del agua* en un contexto institucional, político y económico como el de la provincia de Buenos Aires y, por otro lado, *cuál sería el mejor enfoque de implementación*. ¿Es necesario/conveniente *comenzar* por un modelo de gestión integrada de cuenca? ¿No sería mejor *comenzar* con un modelo menos ambicioso, con objetivos más acotados pero que, con mayor poder decisorio, operativo y financiero, vaya respondiendo a demandas y problemas puntuales?

Como advierte Jordi BORJA (1987), uno de los desafíos centrales en cualquier proceso de descentralización consiste en determinar cuál es la escala más conveniente para la creación de gobiernos descentralizados. En nuestro caso de estudio, ello implica definir la escala más adecuada tanto desde el punto de vista ecológico y funcional como desde el punto de vista normativo y político. Quizá la escala más adecuada desde el punto de vista ecológico y funcional no sea la más viable desde el punto de vista normativo y político. Desconocer esa disyuntiva puede ser la fuente del fracaso de muchas pro-

puestas que no tienen en cuenta la viabilidad normativa y política de las nuevas unidades de gobierno descentralizado.

Una segunda cuestión importante, y estrechamente vinculada a la anterior, reside en determinar cuál es la secuencialidad más adecuada (o más factible) para la creación de gobiernos descentralizados. Quizá lo más conveniente sea adoptar un enfoque gradualista partiendo de unidades de gobierno descentralizado cuya escala y cuyos objetivos sean más viables desde el punto de vista normativo y político para luego ir avanzando hacia escalas más acordes con los requerimientos ecológicos y funcionales.

Una cuestión adicional reside en determinar si el proceso de creación de nuevas unidades de gobierno descentralizado debe avanzar uniformemente en todo el territorio de una determinada jurisdicción (nacional o provincial) o si es preferible priorizar, al menos en un comienzo, ciertas locaciones. En nuestro caso de estudio, cabría preguntarse, y siempre desde un enfoque gradualista, si es necesario o conveniente crear nuevas unidades de gobierno en todas las cuencas hídricas, agregando más complejidad a la ya compleja trama jurisdiccional, o si no conviene priorizar ciertas áreas donde haya conflictos de uso manifiestos o fuertes demandas y necesidades que atender.

En suma, partiendo de las consideraciones previas y del marco normativo vigente, podría concebirse, como *comienzo* alternativo, una versión ampliada de los consorcios de beneficiarios. Esos consorcios no serían pensados estrictamente como organizaciones de cuenca, sino como organizaciones para actuar en cursos o trechos menores de agua. Serían creados a partir de conflictos, demandas o necesidades muy concretas, pero con una impronta menos sectorialista que la de los actuales consorcios, abriendo para ello la participación a ONGs y otras organizaciones sociales y a representantes del gobierno provincial. La participación de ONGs y otras organizaciones sociales permitiría una representación más “amplia” de los intereses sociales, mientras que la participación de representantes del gobierno provincial debería asegurar la articulación entre la acción del consorcio y la política hídrica y ambiental de la provincia.

Quizá ese formato alternativo de gobierno descentralizado no coincida con el modelo ideal de ecologistas e hidrólogos pero sí constituya un modelo posible desde el punto de vista normativo y político – y,

quién sabe, sea el comienzo de un futuro mejor desde el punto de vista de aquellos. Si, como entiende Pochat, las trabas para un modelo inspirado en el paradigma GIRH son de tipo formal y político, el desafío tal vez no sea cómo destruir esas trabas sino encontrar un modelo de gestión descentralizada (quizá ya no “de cuenca”) que pueda lidiar con esas trabas y eventualmente superarlas.

LEGISLACIÓN CITADA

Argentina:

- Constitución de la Nación Argentina, reformada en 1994
- Ley 25612/02 – Ley de Presupuestos Mínimos para Residuos Industriales
- Ley 25670/02 – Ley de Presupuestos Mínimos para PCBs
- Ley 25675/02 – Ley General del Ambiente
- Ley 25688/02 – Ley de Presupuestos Mínimos Hídricos
- Ley 25831/04 – Ley de Presupuestos Mínimos para Información Ambiental
- Ley 25916/04 – Ley de Presupuestos Mínimos para Residuos Domiciliarios
- Ley 26331/07 – Ley de Presupuestos Mínimos para Bosques Nativos

Provincia de Buenos Aires:

- Constitución de la Provincia de Buenos, 1994.
- Decreto-Ley 6769/58 – Ley Orgánica de las Municipalidades (texto actualizado)
- Ley 11723/95 – Ley Ambiental Provincial (texto actualizado).
- Ley 12257/99 – Código de Aguas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca & Margaret KECK. 2005. “Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do sistema de gestão da água no Brasil.” M. A. MELO, C. W. LUBAMBO & D. B. COELHO (ed.), *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*, ed.. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- BALLESTERO, Maureen et al. 2005. “Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 90, CEPAL, Santiago de Chile, 1-76.
- BARRAQUÉ, Bernard. 1997. *As políticas da água na Europa*. Lisboa: Instituto Piaget.
- BARRAQUÉ, Bernard. 1999. “Subsidiary Water in a Complex Europe: Decision Levels, Federalism, and Decentralization.” Paper presented at the *Semana Internacional de Estudos sobre Gestão de Recursos Hídricos*, Foz do Iguaçu, Brasil, April 19-23, 1999.
- BORJA, Jordi. [1987] 2007. “Descentralización: una cuestión de método”. En Carlos H. ACUÑA (compilador), *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Pp. 239-258.
- CALCAGNO, Alberto. 2000. “Informe sobre la Gestión del Agua en la República Argentina”. Informe de JVP Consultores para Global Water Partnership.
- COHIFE. 2003. “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina”. Acuerdo Federal del Agua, Consejo Hídrico Federal, 8 de agosto de 2003.
- CONCA, Ken. 2006. *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Cambridge and London: The MIT Press.
- DOUROJEANNI, Axel. 2001. “Water Management at the River Basin Level: Challenges in Latin America.” *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 29, CEPAL, Santiago de Chile, 1-77.
- DOUROJEANNI, Axel & Andrei JOURAVLEV. 2001. “Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua: desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 35, CEPAL, Santiago de Chile, 1-83.

- GLEICK, Peter H. 2000. "The Changing Water Paradigm: A Look at Twenty-first Century Water Resources Development." *Water International*, 25, 1, March 2000, 127-138.
- GDRC. 2009. "The Dublin Statement." The Global Development Research Center, disponible online: <http://www.gdrc.org/uem/water/dublin-statement.html> (visitado 29 julio de 2009).
- GUTIÉRREZ, Ricardo A. 2008. *Between Knowledge and Politics: Experts and Water Policy Reform in Brazil*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Mueller.
- GUTIÉRREZ, Ricardo A. 2010a. "When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil." *Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, forthcoming.
- GUTIÉRREZ, Ricardo A. 2010b. "Governo municipal e gestão de bacia hidrográfica no Brasil". Rebeca ABERS (ed.), *Água e política: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume, 107-136
- JORDANA, Jacint. 2001. "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional". *Documento de Trabajo*, INDES, Washington, 1-72.
- JOURAVLEV, Andrei. 2001. "Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 21, CEPAL, Santiago de Chile, 1-77.
- LANNA, Antonio E. L. 1995. *Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos*. Brasília: IBAMA.
- LANNA, Antonio E. L. 2000. "Sistemas de gestão de recursos hídricos: análise de alguns arranjos institucionais." *Revista Ciência e Ambiente*, 21, Julho-Dezembro 2000, 21-58.
- PICOLOTTI, Juan M. et al. 2003. "The Right to Water in Argentina." Informe del CEDHA para Rights and Humanity.
- POCHAT, Víctor. 2005. "Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, 96, CEPAL, Santiago de Chile, 1-59.
- SABSAY, Daniel A. et al. 2002. *Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires: FARN.
- SSRH. 2002. "Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina". Presentado en el XIX Congreso Nacional del Agua, 13 al 16 de agosto de 2002, Villa Carlos Paz, Argentina, 1-16.
- WORLD BANK. 2000. "Argentina Water Resources Management: Policy Issues and Notes – Annex A: Constitutional, Legal, and Institutional Framework of Water Resources in Argentina." World Bank, February 25, 2000.
- WRIGHT, Deil. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.