

SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA

Título de la ponencia: Sesgos en la política del agua en la provincia de Buenos Aires. Una mirada desde los instrumentos de política pública

Autor: Fernando Isuani¹

Introducción

La Provincia de Buenos Aires, con más 300.000Km², posee amplios territorios que históricamente han sufrido los efectos de fuertes períodos de excesos hídricos alternados con otros de sequía. A esta situación de alta vulnerabilidad asociada al riesgo climático se le suma un conjunto de problemáticas ambientales tales como el asedio de la degradación del suelo y del agua, la urbanización no planificada, la contaminación de origen industrial de los recursos hídricos, además del creciente agotamiento de los acuíferos del gran Buenos Aires.

Por otra parte, la diversidad de usos a los que está sometida el agua (tanto superficial como subterránea), involucra a un conjunto amplio y diverso de actores que tienen distintos grados de participación en aquellos problemas, tanto en sus

¹ Dr. en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y Responsable del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano (ICO) de la UNGS. Este trabajo ha sido elaborado en base a la tesis doctoral del autor "Los caminos de la debilidad Estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Una mirada desde el proceso de configuración de los instrumentos de políticas públicas. El caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008). FLACSO-Argentina, 2010.

causas como en los intentos por evitarlos o revertirlos. Entre esos actores aparecen el Estado (nacional, provincial y municipal), diversas comunidades, industrias, explotaciones agrícola-ganaderas, empresas de servicios y ONGs.

Todos ellos constituyen un conglomerado que incide en las posibilidades reales de lograr la sustentabilidad² del recurso del recurso hídrico, dando lugar a un entramado de relaciones en el que se combinan intereses diversos, difusos y contradictorios.

En ese marco el Estado provincial, principal responsable de los recursos naturales³, ha exhibido una política con bajo nivel de efectividad para enfrentar los problemas relacionados con la disponibilidad, calidad, aprovechamiento y preservación del agua.

Hasta 1990 la provincia contaba con un dispositivo normativo que se presentaba fragmentario y disperso, conformado por una gran variedad de leyes parciales muchas veces superpuestas y algunas contradictorias, y un dispositivo de gestión atomizado y con claros signos de insularidad por parte de los organismos

2 Los problemas ambientales que surgen por el modo de producción actual, muestran que las razones de la “no sostenibilidad” deben buscarse más en los intereses de los sujetos sociales involucrados y la naturaleza de la propia dinámica social, que en el funcionamiento de la propia naturaleza. Estas observaciones plantean la discusión no resuelta del desarrollo sostenible. En este sentido han sido numerosos los intentos por definir más concretamente la sostenibilidad, aunque todos estos debates han demostrado la imposibilidad de dar una definición universal. Políticos, economistas y organismos internacionales han utilizado y utilizan este término con las contradicciones y la imprecisión que el mismo conlleva (Bocero y Natenzon, 2007). Cita: Bocero, S. y Natenzon, C, (2007) “La dimensión ambiental del territorio en América latina: aportes para su discusión”, En Fernández Caso, M. V. y Gurevich, R. (coord) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas*. Buenos Aires, Biblos.

3 El artículo 124 de la Constitución Nacional, incluye a los recursos naturales en el dominio de la provincia.

involucrados en él. Ello debilitó la intervención del Estado provincial para revertir los problemas mencionados que, lejos de resolverse, vieron profundizar sus efectos negativos.

Frente a esta situación, a principios de los '90, el Poder Legislativo provincial encaró la elaboración de un Código de Aguas con el objeto de lograr un cuerpo normativo sólido que regulara sobre toda el agua en la provincia y promoviera el manejo integrado del recurso, sirviendo al mismo tiempo, de orientación para la elaboración de los planes de gobierno destinados a la adecuada preservación, uso y manejo del recurso.

Se abrió de este modo un proceso que dio a la Provincia una clara oportunidad para ordenar y fortalecer su dispositivo normativo⁴ y para estructurar un dispositivo de gestión⁵ que le permitiera un manejo integral del recurso. Con ello, se creaba la expectativa de dejar atrás la ausencia de articulación interinstitucional, el deficiente intercambio de comunicación e información entre los organismos involucrados en el tema y las consecuencias que esto generaba en términos de superposición de funciones y, en muchos casos, de dilución de responsabilidades (Pochat, 2005). De esta manera, el Estado ganaría en capacidad para formular e implementar una política del agua con mayores niveles de efectividad.

4 Nos referimos al conjunto de leyes, decretos y reglamentos que encuadran a una política, definiendo su orientación y alcances, asignando roles y atribuciones requerida para la puesta en marcha de la misma

5 Esquema organizacional con el cual se pretende llevar adelante las actividades de gestión operativa y de control de gestión necesarias para concretar los objetivos oficiales del Estado.

El código de aguas fue sancionado finalmente en 1999 y proyectó una serie de cambios significativos en el dispositivo de gestión existente hasta ese momento. Por un lado, promovió la figura de la Autoridad del Agua, en tanto organismo destinado a orientar y coordinar la política en todo el territorio de la provincia y, por el otro, la creación de instancias de participación a nivel territorial: los comités de cuenca.

Sin embargo, pese a la sanción del código y a la creación de la Autoridad de Agua provincial, a diez años de aquel proceso el Estado provincial sigue exhibiendo una política que actúa sobre el recurso de manera segmentada y desarticulada, hecho que impacta negativamente sobre la aptitud estatal para intervenir en la solución de los problemas asociados con el agua.

Así, la política de agua en la Provincia de Buenos Aires se convierte en una experiencia que da lugar a la discusión en torno a los instrumentos de política pública y los sesgos que le imprimen a éstos, los actores involucrados en su diseño.

En efecto, cuando el Estado interviene frente a los problemas que afectan a una determinada sociedad (pobreza, desempleo, desnutrición, contaminación ambiental, entre otros), requiere de un conjunto de instrumentos que lo habiliten para brindar respuestas eficaces destinadas a prevenir y/o a resolver dichos problemas.

En este trabajo, adoptamos el término “instrumentos de política” para hacer referencia a aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de concretar los objetivos oficiales propuestos y, por lo tanto, a resolver los problemas sociales que enfrenta.

Esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos: un dispositivo normativo que estructure y oriente las actividades que una determinada política demanda, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete, y un conjunto de recursos básicos que las tornen viables.

Es importante tener en cuenta que más allá de la evaluación que pueda realizarse respecto de la efectividad que demuestre un instrumento determinado, en gran medida dicha efectividad estará fuertemente condicionada por el proceso mediante el cual ese instrumento es configurado. Para poder dar cuenta de ese proceso creemos importante indagar acerca de los actores, tanto internos como externos al Estado, que participan del mismo, y sobre cómo y con qué intereses lo hacen. Responder estas preguntas permite identificar el sentido con el cual dichos instrumentos son creados y utilizados.

Configuración de instrumentos y los sesgos en la política del agua

Tomando como supuesto central el hecho de que formular e implementar políticas es la esencia de la actividad estatal (Oszlak, s/f), el estudio de los instrumentos con los cuales el Estado⁶ procura concretar sus objetivos oficiales cobra particular relevancia a la hora de comprender las características de tal actividad.

Que el Estado disponga de instrumentos de política que den eficacia a sus acciones constituye una condición necesaria para enfrentar las diversas demandas que la sociedad plantea y habla de su capacidad para intervenir en un determinado campo de problema. Por ello, cada vez que el Estado impulsa determinadas iniciativas en términos de políticas públicas, se ve interpelada su habilidad para configurar, desarrollar o usar los instrumentos con los cuales concretar dichas iniciativas.

Como hemos señalado, más allá de la evaluación que podamos hacer sobre la efectividad de los instrumentos de política, ésta se verá fuertemente afectada por el proceso mediante el cual dichos instrumentos sean configurados. Tomando en cuenta que en ese proceso participan diversos actores e intereses, el rol que cada uno de ellos juegue incidirá sobre las particularidades que esos instrumentos

⁶ Para los propósitos de este trabajo, asumimos al Estado como un conjunto de organizaciones de gobierno (el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo) y organizaciones de administración o burocráticas.

adquieran y condicionará así la orientación y efectividad que tendrá una determinada política pública.

Al respecto, cuando se analizan los aspectos principales del proceso de configuración de instrumentos vivido en torno a la política del agua en la Provincia de Buenos Aires entre 1992 y 2008, se observa que éste comenzó como un esfuerzo por superar la fragmentación y desarticulación que se evidenciaba en esa política, tanto en el dispositivo normativo como en el de gestión, situación que debilitaba la capacidad estatal para intervenir frente a un conjunto de problemas asociados con el aprovechamiento, calidad y conservación del agua.

Pero la oportunidad que tuvo el Estado provincial de contar con mejores instrumentos se vio frustrada a partir de las acciones desarrolladas y las decisiones finalmente adoptadas por los actores intervinientes, tanto internos como externos al Estado. Ellas moldearon los diversos instrumentos y terminaron reforzando los rasgos problemáticos que la política del agua venía arrastrando.

A continuación, indicamos los principales sesgos que adquirió la política del agua luego del proceso señalado

- Código de Agua: entre lo general y lo sectorial

Una revisión de los principales eventos ocurridos permite dividir al proceso de elaboración y tratamiento parlamentario del código de agua en dos etapas principales. La primera comenzó en 1992, con la conformación de una Comisión

Especial del Agua(CEA) en el seno del Poder Legislativo provincial, cuyo propósito fue la elaboración de un proyecto de Código de Agua y finalizó en 1996 con la pérdida de estado parlamentario del proyecto. La segunda, se inició con el pedido de reproducción del proyecto, en 1997, y concluyó con la sanción definitiva del código en 1999.

Durante la primera etapa, los principales problemas identificados en la política del agua fueron la fragmentación y dispersión normativa y atomización y desarticulación de la gestión. Por ello, la CEA se propuso dotar al Estado de un marco normativo que asumía la problemática desde una perspectiva amplia e integradora, dando tratamiento a los diversos aspectos que ella involucra: aprovechamiento, uso, calidad y conservación del agua.

Elaboró un proyecto ciertamente ambicioso, en el que la variedad de aspectos regulados y el esquema de gestión propuesto, tuvo como norte dotar al Estado de instrumentos de política con los cuales poder formular e implementar una política con carácter integral que pudiera *“asegurar a los habitantes de la provincia el acceso y disfrute del agua al que tienen derecho y como contrapartida, evitar que unos pocos ocupen y dañen indebidamente lo que es de todos”*⁷. Así, el proyecto asumió un planteo que llevaba a priorizar intereses sociales más generales.

7 Fundamentos del proyecto de Código de Agua presentado en 1995. - Expediente de la HCD N° 908/95-96 del 10/7/95

Pero el proyecto de código se vio confrontado por un conjunto de actores, algunos intraburocráticos y otros externos al Estado, preocupados por los impactos negativos que su concreción podría tener sobre sus intereses sectoriales⁸. En efecto, al proponer la creación de una Autoridad del Agua provincial(ADA) y de los comités de cuenca, el código pondría límites a la autonomía de los actores intraburocráticos preexistentes, reduciendo de esa manera el nivel de incidencia que ellos ejercían sobre una porción no menor de recursos dentro de la política del agua. Por su parte, el sector de la producción agropecuaria e industrial deberían pagar por el uso del agua y verían limitada su discrecionalidad para disponer de ella. Frente a esta situación, estos actores ofrecieron su resistencia al proyecto, la que contribuyó a frustrar su tratamiento legislativo.

Finalmente, la ausencia de algún actor capaz de contener esas resistencias y defender aquellos intereses sociales más amplios, llevó a que el proyecto de código perdiera estado parlamentario.

Pero en 1997, a partir de la decisión del Poder Ejecutivo(PE) -con la colaboración miembros del Poder Legislativo- se dio impulso nuevamente al proyecto de código, dejando atrás las resistencias que había despertado, y se logró finalmente su sanción en 1999.

⁸ La sanción del código, al crear la figura de la Autoridad del Agua y de los comités de cuenca, pondrían límites a la autonomía de los actores intraburocráticos y reduciría su nivel de incidencia sobre una porción no menor de recursos dentro de la política del agua. Por su parte, los sectores de la producción deberían pagar por el uso del agua y verían limitada su discrecionalidad para disponer del agua.

La decisión del PE no tuvo como principal motivación la satisfacción de intereses sociales más amplios, aquéllos hacia los que código había dirigido su atención en la primera etapa. La inspiró principalmente la necesidad de avanzar con el reciente proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento iniciado en la Provincia, para lo cual utilizo al código como medio para calmar los reclamos sindicales frente a dicho proceso⁹

Por su parte, los sectores de la producción que resistieron el código en la primera etapa del proyecto, y que ahora con su sanción temían ver afectados sus intereses, contaron con la posibilidad privilegiada de incidir sobre los alcances de la norma durante su reglamentación. Pudieron hacerlo en el marco de un Consejo Consultivo Multisectorial(CCM), espacio creado por el PE que privilegió la participación de un pequeño grupo de actores sociales con intereses en la política del agua¹⁰, no contemplando a muchos otros interesados y afectado por la misma y que podrían haber acercado la opinión y las preferencias de amplios sectores de la sociedad(por ejemplo, las universidades, centros de investigación especializados, organizaciones de la sociedad civil, grupos ambientales, asociaciones vecinales, etc.).

9 Nos referimos al sindicato de la empresa Obras Sanitarias de Buenos Aires, el que manifestaba su rechazo a la privatización de la empresa ante el riesgo de la pérdida de puestos de trabajos de sus agremiados.

10 El PE, mediante el Decreto 3834/00, dispuso las siguientes representaciones: 2 consejeros por las entidades del Sector Agropecuario; 2 consejeros por el Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires; 2 consejeros por las entidades del Sector Industrial y 2 consejeros por el Consejo Profesional de Ciencias Naturales de la Provincia de Buenos Aires. A ellos se agregaría un consejero por el Ministerio de Asuntos Agrarios

Contar con un lugar en el seno del CCM, facilitó a los sectores ligados con la producción la posibilidad de defender sus intereses particulares. Ello ocurrió, por ejemplo, frente a los artículos del código que establecen el pago de canon por el uso del agua. A partir del rechazo explícito que esos sectores plantearon, finalmente ese tema quedó sin reglamentación, hecho que lleva a que el uso del agua, tanto para riego como para uso industrial, resulte gratuito en la provincia de Buenos Aires.

- Dispositivo de Gestión: entre la coordinación y la fragmentación

Si se toma en cuenta el estado de situación del dispositivo de gestión a principio de 1990 (caracterizado como atomizado y desarticulado), podemos señalar que los cambios que el código de agua propuso para ese dispositivo resultaban ciertamente utópicos.

En efecto, lograr un dispositivo de gestión que contara con un organismo rector, el ADA, que pudiera orientar y coordinar las acciones del conjunto de las organizaciones burocráticas involucrados en la temática del agua y que, al mismo tiempo, sirviera para estimular y fomentar la creación y el desarrollo de los comités de cuenca, en tanto espacios de efectiva participación multisectorial a nivel territorial, podía ser visualizada como una aspiración que demandaría un esfuerzo considerable.

Pero si a ello se le suman las intenciones concretas para las cuales el PE apoyó la creación del ADA, esto es, para dar cobertura laboral a trabajadores estatales que

quedarían desempleados en el marco del proceso de privatizaciones de OSBA, la posibilidades concretas de contar con un organismo rector que potenciara la intervención estatal en la política del agua eran muy bajas.

No solo el interés instrumental detrás de la creación del ADA, sino también, una serie de decisiones posteriores que tomó el Poder Ejecutivo Provincial y el desinterés en el tema por parte del Poder Legislativo una vez sancionado el código, fueron condiciones que se encargarían de dejar en claro que el ADA no vendría a cumplir ningún papel rector en la política del agua provincial.

En efecto, la decisión del PE de no asignarle al ADA un lugar de relevancia en el organigrama provincial y ubicarla en el mismo nivel jerárquico que la Dirección de Hidráulica, el otro gran actor dentro de la política del agua, constituyó una clara señal respecto del papel subordinado que se esperaba ella cumpliera dentro del dispositivo de gestión.

De esta manera, el PE evitó que la provincia pudiera contar con un organismo que mejorara los niveles de coordinación y articulación en la política del agua y que permitiera una intervención estatal integral y más efectiva frente a los problemas asociados con ese recurso. Lejos de ello, con sus decisiones contribuyó a estimular y profundizar la fragmentación del dispositivo de gestión y a debilitar la capacidad de respuesta del Estado provincial frente a dichos problemas.

- Recursos: entre la capacidad de gestión y la gestión discursiva

La oportunidad perdida para mejorar el dispositivo de gestión de la política del agua no solo obedeció a las razones antes mencionadas. Ello también encuentra una explicación cuando se analizan los recursos humanos, financieros y tecnológicos con los que se dotaron al organismo.

En este sentido, la decisión del PE de transplantar el personal de OSBA en el ADA implicó un proceso traumático para esos trabajadores -quienes no fueron objeto de un proceso profundo y sostenido que les permitiera una readaptación estratégica tomando en cuenta las necesidades del nuevo organismo- y un fuerte límite a las capacidades de respuestas del organismo.

Por su parte, la disponibilidad y el tipo de financiamiento del ADA permiten apreciar la endeblez y la baja “capacidad de fuego” (Fernández et al, 2006) que tiene para desarrollar sus actividades. Esta situación ha impedido, entre otras cosas, que el organismo pudiera contribuir decididamente al fomento y apoyo económico de los comités de cuenca, siendo ésta otra tarea pendiente.

Por último, si consideramos que la disponibilidad y el uso de tecnologías constituyen un recurso crítico para las organizaciones, se debe destacar la obsolescencia tecnológica que afecta a procesos críticos del ADA. Esa falta de actualización tecnológica o el retraso respecto al estado del arte, tiene una clara vinculación con la falta de recursos financieros antes mencionada.

De esta manera, la dotación de recursos humanos, financieros y tecnológicos con los que cuenta la Autoridad del Agua, ha impactado negativamente sobre su capacidad operativa provocando que capacidad de gestión, en el marco de la política del agua, quede ubicada en un nivel mayormente discursivo. Ello ha dañado fuertemente sus niveles de legitimidad, tanto hacia el interior del Estado como hacia diversos actores sociales.

Consideraciones finales

La capacidad de intervención del Estado en un determinado campo de problemas, requiere un dispositivo normativo que estructure y orientación esas intervenciones y un dispositivo de gestión que las sostenga y materialice. Pero necesita, además, contar con un repertorio de recursos que, en cantidad y calidad, las vuelva viables.

En ese sentido son críticos los recursos humanos, financieros y tecnológicos, sin los cuales la política pública se verá amenazada seriamente en sus posibilidades de enfrentar los problemas que afectan a la sociedad y quedará cercana a convertirse en un conjunto de iniciativas mayormente discursivas.

Debemos considerar también, que en la disponibilidad y uso de esos instrumentos de política el Estado juega sus capacidades de intervención y arriesga sus niveles de legitimidad frente a la sociedad que lo demanda.

El caso presentado en este trabajo nos ha permitido apreciar, en primer lugar, que el proceso de configuración de los instrumentos de política no se realiza en el

vacío, sino en el marco de un determinado juego de actores que cumplen con roles concretos y poseen sus propios intereses y recursos de poder. Con ellos, esos actores incidieron en el proceso de configuración de instrumentos para la política del agua en la provincia de Buenos Aires, tanto en su nivel de desarrollo como en su calidad y cantidad. Esa incidencia, le imprimió a la política del agua provincial un sesgo que no le permite enfrentar con manifiesta eficacia muchos de los problemas que el recurso genera.

En ese sentido, el caso nos ha mostrado el papel crítico que han jugado en las características y resultados que logró aquel proceso, tanto el Poder Ejecutivo provincial como sus organizaciones burocráticas. En un esquema que podríamos denominar como instrumentalismo endógeno, tanto el PE como las organizaciones burocráticas sancionaron normas, modificaron la morfología del Estado y reasignaron recursos en procura de satisfacer principalmente intereses sectoriales. En dicho marco, y luego de dar impulso a ese proceso, el Poder Legislativo solo se limitó a cumplir un rol legalizador de ese esquema.

Lejos de fortalecer las capacidades del Estado provincial para resolver los diversos problemas asociados con el agua, la lógica que en la configuración de los instrumentos de política ha guiado tanto a las organizaciones de gobierno como a las burocráticas, contribuyó finalmente a profundizar y consolidar un sistema de incapacidades estatales que limita seriamente, y de manera creciente, la aptitud de la provincia para dar respuestas a dichos problemas.

En segundo lugar, el caso resalta el restringido marco de participación en el que se llevó adelante el proceso bajo estudio. Las acotadas consultas en municipios durante el proceso legislativo del código de aguas y la conformación del Consejo Consultivo Multisectorial, que vio limitada su integración a unos pocos actores con intereses en la política del agua, privó la voz de muchos otros actores y sectores interesados en o afectados por el recurso, quienes podrían haber contribuido con su mirada a la configuración de instrumentos que contemplasen intereses sociales más amplios. En este sentido, surge así la preocupación por la forma de concebir y desarrollar las políticas públicas, no tanto por su carácter político sino por la necesidad de que sean más públicas.

En esa línea, resulta importante resaltar que el proceso de configuración de instrumentos de política brinda una clara oportunidad para desarrollar y fortalecer las capacidades estatales, en procura de satisfacer intereses sociales más generales, a partir de un marco de participación más amplio y plural. Con ello, se hace posible recuperar el sentido de la política pública en tanto estrategia para intervenir en un campo de problemas para mejorar la calidad de vida en una sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- **Banco de la Provincia de Buenos Aires (1995).** Diagnóstico Ambiental de la provincia de Buenos Aires. Tomo I. Aspectos Básicos
- **Fernández, et al, (2006)** Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafío para América Latina. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- **Herzer, H. et al (2003)** El manejo de cuenca y su impacto en áreas urbanas: el caso de la llanura pampeana. III Congreso Latino Americano de Manejo de Cuencas Hidrográficas. INRENA - FAO Arequipa - PERU –
- **Oszlak, O. (s/f)** Políticas públicas y regimenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. Centro de Estudios de Estado y Sociedad(CEDES)
- **Paredes, V., Isassi, L., Hernández, M., Pepe, G, Grau, A. u De Felippi, R. (1990)** Unificación normativa de la temática hídrica. Proyecto de Código de Aguas para la Provincia de Buenos Aires. En Latinoamérica. Medio ambiente y Desarrollo. Instituto de estudios e investigaciones sobre el medio ambiente. Publicación de la Fundación Roulet.
- **Pochat, V. (2005)** Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencias de Argentina En CEPAL- Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 96. Santiago de Chile.
- **Valls, M. (1999)** La provincia de Buenos Aires sancionó su código de aguas. El Derecho, Legislación Argentina, N°10
- **Vedung, E. (2005)** “Policy instruments: Typologies and theories”, en Bemelmans – Videc, M.; Rist, R. & Vedung, E. Carrots, Sticks & Sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher. UK
- **Velasco, M. (2007).** Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramientas para el análisis. Trabajo presentado en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Pública. Políticas para un mundo en cambio.