

Reflexiones sobre la gestión "integrada" de cuencas hídricas en Buenos Aires. Las redes de organización social en las políticas de saneamiento ambiental

Soledad Fernández Bouzo

Geograficando, 2014 10(1). ISSN 2346-898X

<http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/>

## ARTÍCULOS/ARTICLES

### Reflexiones sobre la gestión "integrada" de cuencas hídricas en Buenos Aires. Las redes de organización social en las políticas de saneamiento ambiental

### Reflections upon watershed "integrated" management in Buenos Aires. Social organization networks within environmental sanitation policies

**Cita sugerida:** Fernández Bouzo, F. (2014). Reflexiones sobre la gestión "integrada" de cuencas hídricas en Buenos Aires. Las redes de organización social en las políticas de saneamiento ambiental. *Geograficando*, 2014, 10 (1). Recuperado de: <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/5248>

#### Soledad Fernández Bouzo<sup>1</sup>

Universidad de Buenos Aires  
Argentina

[soledad.fernandezbouzo@gmail.com](mailto:soledad.fernandezbouzo@gmail.com)

#### Resumen

La gestión integrada de cuencas resulta ser una directriz de los organismos internacionales. Desde la gestión local se apela a la participación social, al tiempo que las redes de organizaciones socio-territoriales reclaman mayor injerencia en procesos de control para el saneamiento de las cuencas en Buenos Aires. En cualquier caso, sobrevuelan ideas tales como "integración" (de componentes) y "participación" (de grupos y sectores), que no necesariamente son concebidas unívocamente por todos los actores sociales en juego. Mientras tanto, el control de la contaminación del agua sigue siendo una zona gris en la gestión, a pesar de la creación de autoridades de cuenca. Desde un enfoque de redes, el presente trabajo rastrea en documentos de organismos internacionales, entrevistas a funcionarios locales y miembros de organizaciones territoriales, las acepciones sobre la "gestión integrada" y la "participación" en torno a cuencas metropolitanas degradadas.

**Palabras clave:** Cuencas metropolitanas, Degradación ambiental, Desarrollo sustentable, Gobernanza

Universidad Nacional de La Plata.

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía

Esta obra está bajo licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/argentina/)



### **Abstract**

Integrated management is one of the guidelines of international organizations. Local management appeals to social participation, and socio-territorial organization networks call for greater influence on control processes for watershed sanitation in Buenos Aires. In any case, such ideas as (component) "integration" and (group and sector) "participation" are hovering which are not necessarily conceived exclusively by all of the social actors in play. Meanwhile water pollution control remains a grey area within management, in spite of newly created watershed authorities. Based on a network approach, this paper tracks documents issued by international organizations, interviews to local officials and members of territorial organizations and the views on "integrated management" and "participation" in connection with degraded metropolitan watersheds.

**Key words:** Metropolitan watersheds, Environmental degradation, Sustainable development, Governance.

### **Introducción**

Actualmente, el modelo de gestión "integrada" de cuencas hídricas –basado en el principio heterogéneo y controvertido de "desarrollo sustentable"- parece ser una directriz predominante sugerida desde los organismos internacionales, y sobre la base de la cual se pretende delinear la traducción en políticas nacionales, provinciales, regionales y municipales. Al mismo tiempo, desde la gestión pública en su conjunto, se apela a la "participación" en un contexto en el que distintas redes de organizaciones sociales demandan una mayor injerencia en procesos de control de gestión, en pos del saneamiento ambiental de las cuencas metropolitanas degradadas. En todos los casos, sobrevuelan ideas como "integración" (de componentes tales como el agua y el suelo), y de "participación" (de grupos y sectores sociales), que no necesariamente son concebidas unívocamente por todos los actores involucrados.

En la literatura sobre gestión de cuencas degradadas, la contaminación del agua y el saneamiento se presentan como los puntos más problemáticos de la gestión, a pesar de los avances en la creación de dispositivos institucionales, como son, por ejemplo, los organismos de cuenca. En consecuencia, el presente trabajo pretende rastrear a través de documentos institucionales, organizacionales y trabajos académicos el debate en juego entre diferentes visiones sobre la gestión integrada y participativa, para situarlo en relación a los propósitos más relevantes de las redes de organizaciones sociales que hoy demandan la rehabilitación de las cuencas hídricas contaminadas en la región metropolitana de Buenos Aires.

En primera instancia, poniendo el eje en una dimensión cognitiva, trataré de problematizar nociones como la integración en la gestión del agua y/o cuencas hídricas, así como los distintos usos dados por parte de diversos actores. A continuación, basándome en el enfoque de redes y la perspectiva de la sociología de la acción pública, centraré el análisis en dos casos de conformación de redes organizacionales que intentan participar en el proceso de "traducción" de los problemas ambientales ligados a las cuencas metropolitanas, en políticas de saneamiento. Por último, reflexionaré sobre los aspectos mencionados, intentando dibujar los primeros trazos de un "mapa" dinámico de jerarquía de posiciones respecto a la capacidad de influencia en las políticas que aspiran a sanear las cuencas bajo análisis.

¿Qué es la gestión integrada de cuencas? ¿Cómo se incorpora la perspectiva participativa en la gestión de cuencas en la metrópolis de Buenos Aires? ¿Cuál es el grado de participación efectiva según se trate de distintas redes organizacionales? ¿Qué

características distinguen a estas últimas? La idea no es responder acabadamente dichos interrogantes sino poder establecer posibles líneas de indagación.

### **La “integración” como noción compleja en la gestión de cuencas**

El origen de los principios que le dan sustento a lo que se denomina “gestión integrada del agua” se encuentra en la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible en el marco de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (1991). Allí se sugiere una visión de la gestión del agua basada en tres ideas básicas: la integración sectorial, la descentralización territorial y la participación de la sociedad civil (Abers, 2010). A partir de ellas, se ponen de relieve tres dimensiones que hacen al valor del agua: las dimensiones económica, ambiental y social (Global Water Partnership, 2008). Una década más tarde, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible del año 2002, se convoca a todos los países para que desarrollen planes de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y de “eficiencia hídrica” para finales de 2005<sup>1</sup> (Global Water Partnership, 2008).

Ahora bien, la GIRH es un concepto con un altísimo nivel de complejidad si tenemos en cuenta la multiplicidad de dimensiones que pretende abarcar. Entonces la pregunta que sigue es: ¿en qué consiste tal complejidad?. En la misma línea que Lascoumes (1996), podríamos afirmar que, al igual que otras tantas áreas de la acción pública en la actualidad, la GIRH se caracteriza por una triple heterogeneidad: la de sus temas, la de sus programas y la de sus redes de actores. En consecuencia, plantea dificultades específicas de “gobernabilidad”<sup>2</sup> (Le Galès, 1995; Lascoumes, 1996; Dourojeanni y Jouravlev, 2001; Merlinsky, 2013) y “accountability”<sup>3</sup> (Ryan, 2000; Jacobi, 2006).

Por su parte, Dourojeanni y Jouravlev (2001) enumeran los obstáculos más relevantes para alcanzar las metas de gestión integrada de cuencas en América Latina; los cuales –aclaran– no están vinculados a aspectos técnicos, sino a límites institucionales y políticos. Vale la pena mencionar aquellos tres que se encuentran más relacionados con el núcleo problemático de este trabajo; a saber: 1) Distancia entre, por un lado, las declaraciones oficiales sobre la importancia de realizar gestión de cuencas y –por el otro–, los presupuestos, niveles de decisión y constancia que se asignan para tal efecto. 2) Confusión generalizada sobre el alcance de conceptos tales como “manejo integrado de cuencas”, cuestión que dificulta precisar roles institucionales y genera conflictos entre autoridades. 3) Conflictos entre actores e instituciones de diverso tipo, que a menudo son producto de decisiones que toman algunas autoridades públicas que no tienen en cuenta la existencia de estudios técnicos, autoridades de cuenca, etc.

Desde otra perspectiva, Molle (2008) habla de tres tipos diferentes de conceptos que dan forma a la política y toma de decisiones en el sector del agua: conceptos “nirvana”, conceptos “narrativos” y conceptos “modelo”. Todos ellos surgen en algún momento para tipificar una cierta visión, enfoque o solución sobre algún problema o conjunto de problemas. A su vez, dichos conceptos dan cuenta de una dimensión cognitiva e ideológica en la formulación de políticas, en la que actores particulares y grupos sociales se apropian de aquellos y los integran en sus discursos y estrategias.

Los conceptos “nirvana” encarnan una imagen ideal de lo que el mundo debe mejorar; son el horizonte a alcanzar. Adoptan la forma de “negativos fotográficos” porque surgen de la evidencia de impactos negativos e intentan disolver los antagonismos en visiones reconciliatorias. En el ámbito del agua y la gestión de cuencas hídricas, el concepto “nirvana” principal es la GIRH (“Gestión Integrada de Recursos Hídricos”), que surge a partir de la correcta percepción de un tratamiento fragmentado del agua: actores económicos y políticos la han manejado de forma independiente; la intervención sobre el agua en las cuencas altas se ha llevado a cabo sin consideración de impactos en las zonas bajas; los

problemas de calidad han sido a menudo ignorados; las aguas subterráneas han sido frecuentemente explotadas sin preocuparse por establecer vínculos hidrológicos con las aguas superficiales (y viceversa); las interacciones tierra-agua han sido pasadas por alto; y por último, los ecosistemas se han deteriorado y las desigualdades de acceso al agua y el saneamiento fueron también ignoradas (Molle, 2008: 134). Sin embargo, el autor agrega que la GIRH se enfrenta a dos dificultades inherentes al conjunto de los conceptos nirvana: 1) por su propia naturaleza, resultan ser conceptos atractivos y consensuales, razón por la cual tienden a ocultar el carácter político de la gestión de los bienes naturales; y 2) son fácilmente apropiados por grupos que buscan legitimar sus propias agendas<sup>4</sup>.

En este sentido, podrían pensarse las tres "E" en el enfoque de la GIRH (del inglés: "Efficiency", "Equity" y "Environmental"): cada actor hace hincapié en una de las "E", dependiendo de cuál es la que más refleja su propia inclinación, ideología o interés. Por ejemplo, es muy probable que actores como las empresas como objetivo prioritario promuevan la "eficiencia" y su visión del agua como un recurso económico. Es fácil sospechar que actores con una agenda social predominante (organizaciones sociales, ONG, etc.), fomenten el principio de "equidad". Un ejemplo claro de la apropiación de este principio es la "perspectiva de género en la gestión del agua" (PNUD and The Gender and Water Alliance, 2006). Otro grupo de actores son aquellos que apoyan la creación de organismos de cuenca, del mismo modo que organizaciones territoriales, grupos conservacionistas u ONG "verdes" pueden utilizar la GIRH para promover la defensa de la vida, la conservación de la naturaleza o el ecologismo en general.

Otro aspecto relacionado es la acción combinada de diversos actores en torno a la promoción de conceptos que tienden a unirse en redes flexibles y en lo que Hajer (1995) define como "coaliciones de discurso": es decir, un conjunto de historias, actores y prácticas que las promueven.

Luego de una breve definición del enfoque de redes, presentaré dos casos de redes de organizaciones que en los últimos años promueven -en el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires- la integración y participación en la gestión de las cuencas, y que se postulan -dependiendo de cada caso- como actores de demanda, control y seguimiento de las políticas en ese sentido. En ese camino, intentaré vislumbrar el tipo de vínculo y posición que las mismas redes lograron establecer con respecto a aquellos actores estatales dados al tratamiento de la problemática de las cuencas.

## **Metodología**

El enfoque de redes: "articulaciones y tensiones"

Previamente a la descripción de los casos es preciso definir qué se entiende por "red". Es preciso aclarar que la incorporación de la noción de red en este trabajo se realiza con el objetivo de visibilizar las relaciones que establecen entre sí, y con otros actores sociales, determinadas organizaciones sociales interesadas en el saneamiento de las cuencas hídricas degradadas. Es decir, el foco está puesto en las relaciones, en los flujos que conectan distintos sujetos/actores/territorios formando un conjunto articulado (Blanco, 2009). Así definidas, las redes son elementos constitutivos del territorio que remiten de manera inequívoca a relaciones con otros territorios: "No existe territorio sin red" (Pumain y Saint-Julien, citado por Blanco, 2009). Según Marston (2000), la articulación de escalas a través de las redes es un aspecto central de la relación con el territorio. Siguiendo a la autora, la escala no es necesariamente un patrón jerárquico para ordenar el mundo -local, regional, global, etc.-, sino que es un emergente de las tensiones que existen entre las fuerzas estructurales y las prácticas de los actores sociales. Por otro lado, las redes reproducen de manera dinámica las diferencias en el territorio y ellas mismas se apoyan en las

heterogeneidades del propio territorio. Al respecto, Haesbert (2004) habla de “multiterritorialidad” al destacar la posibilidad de conexión a diversos territorios, entendidos “como el espacio imprescindible para la reproducción social, ya sea de un individuo, de un grupo o de una institución” (Haesbaert citado por Blanco, 2009). Volviendo a los casos por presentar, podemos perfectamente hipotetizar que la noción del tratamiento *integrado* y *participativo* de las cuencas metropolitanas es efectivamente uno de los aspectos que condensan, aglutinan y ponen en tensión a las redes de organizaciones sociales y actores estatales. En otras palabras, al ser adoptada por un número importante de actores dispersos, dicha idea se constituye simultáneamente tanto en un punto de contacto como en un punto de tensión.

De esta forma, es importante hacer hincapié en una de las actividades principales de las redes: la traducción<sup>5</sup> y el papel que juegan en ella los intermediarios en contextos heterogéneos (los documentos, las herramientas técnicas, las capacidades humanas, los repertorios de acción, etc.). Todos ellos permiten materializar las interacciones a las que se someten los actores y transformarlas en objetos de circulación (Callon, citado por Lascoumes, 1996). Para los casos que nos ocupan, a partir de diversos intermediarios, podemos pensar en el efecto bola de nieve, entendido como un proceso mediante el cual poco a poco un concepto –en este caso, la gestión integrada y participativa de cuencas- es adoptado por un número creciente de actores dispersos, proyectado en eventos profesionales, distribuido en la literatura académica, y que lentamente se va estableciendo en una idea de consenso y de control (Latour, 1989).

## Resultados y discusión

Según Lascoumes (1996), los actores estatales poseen al menos dos criterios de selección para los casos en los que se ven obligados a elegir redes de actores que cumplirían el rol de interlocutores válidos. Dichos criterios son la capacidad de examen técnico que posea cada una de las redes y su representatividad. Esta cuestión implica que son muy pocas aquellas que logran ser reconocidas. Lascoumes agrega que, en general, son percibidas como agentes que complican el trabajo administrativo en lugar de facilitarlo.

En ese sentido, el mismo autor señala que dichas redes pueden ser destinatarias de cinco tipos de “actitudes” por parte de los poderes públicos y que las mismas definen la forma de relación que las redes establecen con el Estado. A saber: relación de *cooperación* (que como recién mencionábamos, no es una actitud predominante); relación de *exclusión* (esto es, el rechazo por incompetencia y ausencia de representatividad); de *marginación* (que se distingue de la anterior en tanto el reconocimiento de la red por parte del poder estatal se da en un sentido negativo: por ejemplo, casos en los que la toma de decisiones se da a partir del rechazo sistemático de propuestas de una determinada red); de *instrumentalización* (a partir de la cual se utilizan pragmáticamente los recursos de las redes); y, por último, de *absorción o destrucción* (que consiste en la producción directa o captación progresiva de organizaciones, utilizadas para hacer contrapeso a las más reivindicativas).

En los dos apartados siguientes caracterizaré brevemente dos casos de redes de organizaciones bien definidas, intentando echar luz sobre los tipos de relaciones específicas que cada una de ellas establece con ciertos actores estatales, quienes, de esta forma, las interpelan (o no); las promueven, las apoyan o bien las debilitan.

### a. Espacio Intercuencas RRR (Riachuelo, Reconquista, Río de La Plata)

Dicha red es la primera articulación que, con un anclaje fuertemente territorial, refiere explícitamente a un recorte espacial de tipo regional, como son las cuencas hídricas en la región metropolitana. En su documento fundacional, que data del año 2007, manifiestan

expresamente que se han reunido: *“...Organizaciones no gubernamentales, sociales, vecinos, ambientalistas, bajo el lema ‘Buenos Aires se abraza por la vida’ con el anhelo de unir esfuerzos por cuencas hídricas limpias, libres de contaminación y por la recomposición y ordenamiento ambiental de nuestro territorio, (...) con el objetivo de: instalar la problemática en la agenda pública como una cuestión de Estado y lograr su efectivo cumplimiento; construir ciudadanía, lograr que todos ejerzan el derecho a un ambiente sano y apto para el desarrollo humano, haciendo cumplir la Constitución y la normativa de protección ambiental; generar unión, participación social, concientización, espacios de articulación, herramientas para la acción, masa crítica y movilización por la vida”*.<sup>6</sup>

Organizados en un plenario, en esa oportunidad destacaron también la participación de ciento veinte organizaciones de varios puntos de la región metropolitana, que terminaron por resolver los siguientes ítems: considerar el primer encuentro como punto de partida para la constitución de la participación popular de la problemática de las cuencas; apoyar las luchas reivindicativas en cada localidad; no descartar acciones en el ámbito de las organizaciones y/o funcionarios públicos, en el ámbito judicial y a través de los medios de comunicación; exigir la declaración de la emergencia hídrica, sanitaria y ambiental en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; utilizar la movilización popular como forma básica de trabajo de la red; exigir una política de saneamiento "integral" de todas las cuencas a través de un comité de cuenca único con participación ciudadana que cuente con poder de decisión; exigir la participación social en el control de las obras de agua y de saneamiento, y en la realización de estudios epidemiológicos, entre otros.

Además, entre las propuestas de orden organizativo, manifestaron que era necesario concebir al “Espacio intercuenas RRR” con la idea de la “unidad en la diversidad”; es decir, como un espacio de articulación, acumulación de saberes y diversas experiencias asociadas. Si bien la red caracterizada nace con el objetivo de trabajar las problemáticas correspondientes a las cuencas de los tres ríos arriba mencionados, no hay que olvidar que la cuestión urgente tenía lugar -por ese entonces- a raíz de la realización de la audiencia pública (en julio del 2007) que convocaba la Corte Suprema de Justicia de la Nación por el caso particular de la contaminación del Riachuelo, luego de la denuncia de Beatriz Mendoza. Es muy importante tener en cuenta este punto para poder comprender casos de reposicionamiento por parte de algunas organizaciones identificadas tanto con el primer grupo como con la segunda red de organizaciones, más adelante caracterizada. También es importante comprender este aspecto porque nos obliga a preguntarnos si la (apenas) posterior creación de la autoridad de cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) es producto de la movilización planteada en estos términos; o si por el contrario, ya formaba parte de una agenda que nada tiene que ver con la posibilidad de influencia de estas redes en la definición de las políticas de saneamiento.

Actualmente -volviendo a la caracterización de la red-, en Espacio Intercuenas participan activamente una cantidad mucho menor de organizaciones en su seno que las que lo hacían en un principio. Sin embargo, su nivel de actividad es alto y perdurable si tenemos en cuenta que a fines de 2013 tuvo lugar el encuentro N° 28 y participaron de la jornada clásica correspondiente a la Marcha Ambiental Nacional en Argentina, todos los 12 de diciembre a las 12 hs. Los encuentros y reuniones de Espacio Intercuenas se distinguen por localizarse siempre en un lugar diferente de la región metropolitana. La dinámica de cada reunión consiste en la exposición –a menudo por temas– de sus representantes, la puesta en discusión de todo lo expuesto y la concesión de un tiempo que, hacia el final de la reunión, está dedicado a las decisiones sobre las acciones a seguir en tanto colectivo. Es necesario aclarar que la principal forma de acción de esta red es la definición de una agenda de movilización y protesta, debatida y sistematizada con cada encuentro. Sería muy interesante para un futuro trabajo poder analizar en detalle cada punto que hace al reclamo principal de "saneamiento integral" de las cuencas en cuestión y el abordaje propuesto para las soluciones; no obstante, un punto no menos importante que se puede destacar ahora es el

pedido que esta red reiteradamente realiza para que diferentes autoridades estatales (incluso los organismos correspondientes a cada cuenca) convoquen a audiencias públicas. La paradoja es que la red intercuenas no obtiene respuestas para dicho pedido, pero al mismo tiempo, las pocas audiencias públicas que efectivamente se realizaron no tienen la difusión suficiente como para que llegue a oídos de gran parte de los actores interesados, entre los cuales se encuentra esta misma red<sup>7</sup>.

En relación a esto último, a juzgar por las respuestas (o por las “no respuestas”), es posible sospechar que el tipo de relación que vincula a esta red con actores estatales se acerca más a la *exclusión*, y se dejan entrever las posibilidades de rastrear vínculos de *marginación* y/o *absorción*.

#### b. Espacio Matanza Riachuelo (EMR)

El Espacio Matanza Riachuelo surge casi simultáneamente al nacimiento de la red anterior y se autodefine a sí mismo como “*una red de organizaciones no gubernamentales, apartidaria y sin fines de lucro, constituida para articular la participación y el control ciudadano en torno al saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo, una de las áreas urbanas con mayor nivel de contaminación del país*”<sup>8</sup>. A diferencia de las organizaciones nucleadas en el Espacio Intercuenas –en su mayor parte, de fuerte ascendencia territorial, abocadas originariamente a una problemática bien localizada y con ausencia de personería jurídica-, esta red la componen ONG –alguna de ellas de escala global–, cuya característica principal no es justamente el trabajo en territorio sino que poseen una trayectoria reconocida en temas específicos, como por ejemplo, el cruce entre medio ambiente y derecho colectivo y/o derechos humanos, entre otros.<sup>9</sup>

En ese sentido, el EMR manifiesta el objetivo de multiplicar los espacios para fomentar y canalizar la participación y el control ciudadanos en la gestión integrada de la cuenca Matanza Riachuelo. Más particularmente (según los mismos integrantes del EMR)<sup>10</sup>, se busca sostener en el tiempo la demanda pública por el saneamiento de la cuenca, y a la vez monitorear y difundir la información sobre la ejecución del Plan Integral de Saneamiento que al respecto dispuso el gobierno nacional<sup>11</sup>.

Recordemos que el fallo histórico de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en julio de 2008 se declara competente de modo originario) no sólo determinó la responsabilidad del Estado en materia de prevención y recomposición de la cuenca, sino que también creó un cuerpo colegiado coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, que promoviese la participación ciudadana en el control de la sentencia. En ese contexto, sucedieron dos cosas: algunas organizaciones que forman parte del Espacio Matanza Riachuelo (y que también habían formado parte del Espacio Intercuenas pero luego se distanciaron, como es el caso de la Asociación de Vecinos La Boca) fueron designadas para conformar dicho cuerpo colegiado. Estas son: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH). Por otro lado, algunas ONG que originalmente no formaban parte de este colectivo, como es el caso de Greenpeace y ACDH, se sumaron al EMR por considerarlo como “(...) *el ámbito propicio y necesario para fortalecer y ampliar la participación ciudadana otorgada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación*”.<sup>12</sup>

En la misma línea, una actividad destacable llevada adelante por la red en cuestión fue la de relevar –mediante la aplicación de un cuestionario– las propuestas de soluciones pensadas por diferentes candidatos a diputados para las últimas elecciones legislativas sobre la problemática del Riachuelo. El EMR obtuvo la respuesta de casi todas las fuerzas consultadas excepto la oficialista<sup>13</sup>.

En este caso podemos pensar que el tipo de vínculo que pudo establecer dicha red es una relación de *instrumentalización* con respecto al poder judicial, si tenemos en cuenta la influencia de esta red en el cuerpo colegiado y la característica central de este tipo de relación, que consiste en utilizar pragmáticamente los recursos de las redes. Una vez llegados a este punto, podemos arribar a las siguientes reflexiones finales.

## Conclusiones

En la actualidad, y desde hace unos cinco años aproximadamente, las organizaciones que conforman el colectivo Espacio Intercuencas y el Espacio Matanza Riachuelo expresan su preocupación acerca de la modalidad de participación que finalmente adoptará la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y su metodología de trabajo.

No es nuestra intención ahondar en este punto. Sólo me alcanza con señalar que tanto la "participación" como la "integración" en la gestión de cuencas aparecen como horizontes deseables por el conjunto de las redes de organizaciones analizadas y que, por ende, articulan pero a la vez disgregan, justo allí donde se tornan difíciles las posibilidades de discusión alguna sobre la cuestión. Estos enfoques brindan un terreno común y un consenso inicial que difícilmente puedan cuestionarse (Allan, 2003). De este modo, se convierten en un recurso discursivo codiciado y, como tal, también pasible de ser apropiado por el Estado y sectores privados que precisen legitimar su orden del día.

Por ejemplo, en la audiencia pública del 7 de agosto de 2010 (ver nota 7) el concepto "nirvana" también estuvo presente en los actores estatales que promueven el plan director de saneamiento y obras básicas de AySA para la cuenca Matanza Riachuelo. Efectivamente, el funcionario a cargo de la presentación de dicho plan, se refirió al mismo como un "plan integral", de largo plazo, que tiene en cuenta la necesaria participación de todos los actores y que prevé el crecimiento a futuro.

Según Molle (2008), hay un conjunto de otros autores que sostienen que, a pesar de los aspectos negativos mencionados, los conceptos "nirvana" también pueden ser concebidos como "objetos límite" (Cash *et al.*, 2002; Conca, 2006); es decir, como construcciones colectivas que ofrecen una base común a las partes interesadas que deseen participar. En el mismo sentido, determinados modelos de gestión de cuencas pueden ser interpretados de manera positiva; esto es, como un paso inicial que poco a poco institucionaliza la descentralización en la gestión de recursos y la democratización de la toma de decisiones (Meublat y Lourd, 2001).

Sin embargo, si prestamos atención al análisis más arriba esbozado, éste da cuenta de una marcada jerarquía de posiciones diferenciadas según se trate de diferentes redes de organizaciones. Esto mismo nos habilita a seguir pensando en cuáles son las posibilidades reales de acceso igualitario a la participación en pos de una solución definitiva al problema de las cuencas degradadas metropolitanas.

## Notas

<sup>1</sup> Más recientemente, la Global Water Partnership (GWP), en tanto organismo intergubernamental de promoción de la GIRH, continúa sosteniendo que "...se busca resaltar los elementos de política y los principios guía para el largo plazo, a ser incluidos como parte de un enfoque integrado que involucre a todos los sectores y grupos de interés relacionados con el agua". (Fuente: Documento para América Latina, "Principios de gestión integrada de los recursos hídricos. Bases para el desarrollo de planes nacionales". 2008). En nuestro país, la entidad que representa a la GWP es el Foro Argentino del Agua (FADA), creado en el año 2007.

<sup>2</sup> Según Lascoumes (1996), Le Gàles habla en términos de “gobernanza”, noción que refiere a problemas de coordinación, entendida como la capacidad para dar forma a los intereses, integrar nuevos actores y representarlos. De esta manera, señala que se trata de un cambio en los enfoques habituales de la política pública hacia lo que él denomina como una “economía política sociologizada”.

<sup>3</sup> No es la intención del presente trabajo entrar en detalle sobre los problemas de “gobernanza” y “accountability” en sentido estricto, sino que pretende abordar solamente algunos aspectos sobre las heterogeneidades y traducciones referidas más directamente a temas, redes de organizaciones y actores estatales en relación con la gestión de cuencas.

<sup>4</sup> De esta forma, el autor se pregunta sobre la vida social y política de estos conceptos: ¿cómo surgen, se difunden e influyen en la política, la práctica y la producción intelectual? ¿Cómo resisten, se convierten a veces en hegemónicos, se adaptan, mutan o desaparecen? Es preciso aclarar que los conceptos son pensados aquí como construcciones sociales y políticas, producto de la interacción de instituciones, redes, intereses, etc. (Mosse, 2004).

<sup>5</sup> En la misma línea que Lascoumes, traducción (“transcode”) es la capacidad de “hacer gobernable” la acción pública. Desde esta perspectiva, todos los actores e intermediarios tienen un acceso diferencial a la traducción (transcodificación), el capital social y el posicionamiento en las redes, a partir de los cuales pueden jerarquizar los recursos y las limitaciones de cada acción. Estar en una posición de poder dentro de una red pública es tener una fuerte capacidad de integrar lo heterogéneo, de reciclar prácticas discursivas y materiales rutinarios; de desarrollo de alianzas estabilizantes y de producción de principios de juicio de las acciones adoptadas. Estar en una situación de dependencia es, por el contrario, verse impuesto de calificaciones, presentaciones, reconversiones; verse obligado a someterse a las alianzas y principios de juicio (Lascoumes, 1996).

<sup>6</sup> Fuente: [www.espaciointercuencas.org](http://www.espaciointercuencas.org) [Consulta 10 de enero de 2013].

<sup>7</sup> Sin ir más lejos, en agosto de 2010 tuvo lugar la audiencia pública convocada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con motivo de la presentación y debate sobre el Plan director de saneamiento y obras básicas en la Cuenca Matanza Riachuelo por parte de la empresa estatal AySA (Agua y Saneamiento Sociedad Anónima). Ninguna de las organizaciones nucleadas en la red de intercuenas estaba allí presente, a diferencia de otras organizaciones que integran la red, que trabajaré en el apartado siguiente (Espacio Matanza Riachuelo).

<sup>8</sup> Desde su nacimiento como red, podía rastrearse información en la siguiente página web: <http://www.espacioriachuelo.org.ar/>. [consulta: julio de 2010]. Allí señalaban: *“Si bien existieron múltiples iniciativas en este sentido implementadas por actores individuales, el EMR es el primer ámbito nacional de deliberación y acción pública que, desde la sociedad civil, se constituye como un espacio común de articulación y de difusión de la problemática ambiental en una zona social y geográficamente determinada.”*

Desde 2012, el sitio web fue convertido (en palabras de la red) en una “plataforma de monitoreo”, como iniciativa de una de sus ONG miembro (FARN), a través del siguiente link: <http://quepasariachuelo.org.ar/contenido/quienes-hacemos-qpr> [Consulta: 17 de septiembre de 2012].

<sup>9</sup> Desde sus inicios (fines del año 2007 y principios del 2008), las organizaciones que constituyen dicho espacio son: Asociación de Vecinos de la Boca, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Ciudad, Fundación Metropolitana, Poder Ciudadano. Más tarde, se suman Greenpeace y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos. Para el momento de cambio de plataforma web de monitoreo en el año 2012 (ver nota anterior), y en relación con las tareas específicas de dicha plataforma, se suma GarageLab.

<sup>10</sup> Fuente: Entrevista a integrante de la FARN, marzo del 2008.

<sup>11</sup> En relación a esto último, el EMR remite directamente al Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992. El mismo sentencia que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con

la participación de todos los interesados, y que toda persona deberá tener acceso a la información que se encuentre en manos de las autoridades.

<sup>12</sup> Fuente: [http://espacioriachuelo.org.ar//index.php?option=com\\_content&task=view&id=520&Itemid=43](http://espacioriachuelo.org.ar//index.php?option=com_content&task=view&id=520&Itemid=43) [consulta: 14-10-2010]

<sup>13</sup> Fuente: Ídem anterior. [Consulta: 13-10-2010].

## Bibliografía

ABERS, Rebecca (Comp.) (2010) *Água e Política Atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. Brasil: Annablume.

ALLAN, John A. (2003) IWRM/IWRAM: A new sanctioned discourse? Discussion Paper No. 50. Water Issues Study Group. Londres: Universidad de Londres.

BLANCO, Jorge (2009) "Redes y territorio: articulaciones y tensiones". En SHMITE, Stella Maris (comp.) *La geografía ante la diversidad socio-espacial contemporánea*. (pp. 1283-1294). Santa Rosa. Universidad Nacional de La Pampa.

Cash, David; Clark, William; Alcock, Frank; Dickson, Nancy; Eckley, Noelle y Jäger, Jill (2002) Salience, credibility, legitimacy and boundaries: Linking research, assessment and decision making. *Faculty Research Working Papers Series*, RWP02.046. John F. Kennedy School of Government Harvard University.

CONCA, Ken (2006) *Governing water. Contentious transnational politics and global institutions building*. Cambridge – Londres: the MIT Press.

DOUROJEANNI, Axel y JOURAVLEV, Andrei (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 35 Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile: CEPAL

Global Water Partnership (2008) Principios de gestión integrada de los recursos hídricos. Bases para el desarrollo de planes nacionales. Documento para América Latina. Recuperado de <http://www.agua.org.mx>

HAJER, Maarten (1995) *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.

HAESBAERT, Rogério (2004) Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. En LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério y MOREIRA, Ruy (Orgs.) *Brasil Século XXI, por uma nova regionalização?*. San Pablo: Max Limonad.

JACOBI, Pedro (2006) "Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados". En ALIMONDA, Héctor (Dir.) *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. (pp. 205-230). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/gt/20101002072521/9Jacobi.pdf>

LASCOUMES, Pierre (1996) *Rendre gouvernable: de la 'traduction' au 'transcodage'*. De l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. Recuperado de:

[https://www.upicardie.fr/labo/curapp/revues/root/38/pierre\\_lascoumes.pdf\\_4a082e41f1369/pierre\\_lascoumes.pdf](https://www.upicardie.fr/labo/curapp/revues/root/38/pierre_lascoumes.pdf_4a082e41f1369/pierre_lascoumes.pdf)

LATOURE, Bruno (1989) *La science en action*. París: La Découverte.

LE GALÈS, Patrick (1995) "Du gouvernement des villes à la gouvemance urbaine", *RFSP*, vol. 45, (nº 1), pp. 57-95.

MARSTON, Sallie (2000) The Social Construction of Scale. *Progress in Human Geography*, vol. 24, nº 2, pp. 219-242.

MERLINSKY, Gabriela (2013) *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: FCE.

MEUBLAT, Guy y LE LOURD, Philippe (2001) Les agences de bassin: Un modèle français de décentralisation pour les pays émergents? La rénovation des institutions de l'eau en Indonésie, au Brésil et au Mexique. *Revue Tiers Monde* 42 (166): 375-401.

MOLLE, François (2008) Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector. *Water Alternatives* 1(1): 131-156. Recuperado de: <http://www.water-alternatives.org/index.php/allabs/20-a-1-1-8/file>

MOSSE, David (2004) Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and Change* 35 (4): 639-671. Recuperado de: <http://mhpss.net/?get=76/1345166115-Mosse-GoodPolicy.pdf>

ONU (2006) 2º Informe sobre el Desarrollo de los Recursos hídricos. Recuperado de: <http://www.unesco.org/water/wwap>

PNUD and The Gender and Water Alliance (2006). Resource guide: Mainstreaming gender in water management. Recuperado de: [www.genderandwater.org/page/5390](http://www.genderandwater.org/page/5390)

RYAN, Daniel (2004) Ciudadanía y control del gobierno en la Cuenca Matanza–Riachuelo. Center for Latin American Social Policy, Teresa Lozano Institute of Latin American Studies y University of Texas, Austin.

**Recepción:** 10 de febrero de 2014

**Aceptación:** 23 de abril de 2014

Esta obra está bajo licencia

[Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/argentina/)