

*Reflexiones sobre la gestión “integrada” de cuencas degradadas en Buenos Aires: el papel de las redes de organización social en las políticas de saneamiento*

Soledad Fernández Bouzo \*

Grupo de Estudios Ambientales- Área de Estudios Urbanos  
Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Cs. Sociales- UBA)

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

## **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 en base al 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 de las cuencas metropolitanas degradadas. En cada uno de los tres casos, sobrevuelan ideas como “integración” (de componentes como el agua, el suelo, etc.), y de “participación” (de grupos y sectores sociales), que no necesariamente son concebidas unívocamente.

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.

---

\* Socióloga (UBA), becaria doctoral CONICET. Auxiliar de investigación en el proyecto UBACyT “Conflicto ambiental, territorio y políticas públicas en la cuenca Matanza-Riachuelo”, dirigido por la Dra. Gabriela Merlinsky.

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 tales 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 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 es 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 las mismas, se ponen de relieve tres dimensiones que hacen al valor del agua: las dimensiones económica, ambiental, y social (Global Water Partnership: 2008, 2009). Una década más tarde, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (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> (GWP: 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; Dourojeanni, 2003; Merlinsky, 2009), y “accountability”<sup>3</sup> (Ryan, 2000; Jacobi, 2006).

Por su parte, Dourojeanni (2003) en una extensa lista enumera los obstáculos más relevantes para alcanzar las metas de gestión integrada de cuencas en América Latina; los cuales –aclarar no están vinculados a aspectos técnicos, si no a límites institucionales y políticos. Vale la pena mencionar a aquellos tres que se encuentran más relacionados al 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

---

<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. Lascoumes agrega: “*Le Gàles señala acertadamente 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 a la gestión de cuencas.

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 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 han 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 pasado 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).

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, podría pensarse las tres "E" en el enfoque de la GIRH (del

---

<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

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, actores como las empresas es muy probable que 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, ONGs, 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 Alianza de Género y Agua, 2006). Otro grupo de actores son aquellos que apoyan la creación de organismos de cuenca, del mismo modo que organizaciones territoriales, grupos conservacionistas u ONGs “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.

A continuación 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.

### **La noción de “integración” en las redes de participación social: articulaciones y tensiones**

---

construcciones sociales y políticas, producto de la interacción de instituciones, redes, intereses, etc. (Mosse, 2004).

Previo a la descripción de los casos es preciso definir qué se entiende por “red”. En principio, la incorporación de la noción de red en este trabajo es 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). La articulación de escalas a través de las redes es un aspecto central de la relación con el territorio (Marston, 2000). Esta autora considera que 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. (Santos, 1996). 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 adoptado 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

---

<sup>5</sup> En la misma línea que Lascoumes y Callon, 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,

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).

### **Dos experiencias de redes participativas en torno a las cuencas metropolitanas de Buenos Aires: la relación estas redes con actores estatales**

Según Lascoumes (1994), los actores estatales poseen al menos dos criterios de selección para los casos en 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, etc.); 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).

---

presentaciones, reconversiones, verse obligado a someterse a las alianzas y principios de juicio. (Lascoumes, 1996).

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.

### 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;

---

<sup>6</sup> Fuentes: <http://www.ecoportat.net> y [www.espaciointercuencas.org](http://www.espaciointercuencas.org)

exigir la participación social en el control de las obras de agua, saneamiento, y en la realización de estudios epidemiológicos, etc.

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 más 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 convocara la Corte Suprema de Justicia de la Nación por el caso puntual 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 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 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 si tenemos en cuenta que hasta hace muy pocos días tuvo lugar el décimo sexto encuentro. Dichas reuniones se distinguen por localizarse siempre en un lugar diferente ubicado en la región metropolitana, y la dinámica de cada una 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 de diverso tipo. 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 encuentran 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*, dejando entrever las posibilidades de rastrear vínculos de *marginación* y/o *absorción*.

### 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 ONGs –alguna de ellas de escala global-, cuya característica principal no es justamente el trabajo en territorio, sino que poseen una trayectoria reconocida en temas puntuales, como por

---

<sup>7</sup> Sin ir más lejos, durante el pasado mes de agosto 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> Fuente: <http://www.espacioriachuelo.org.ar/>. Al respecto, agregan: “*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.*”

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 ciudadano 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 la misma 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 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 Intercuencas pero luego se distanciaron), fueron designadas para conformar dicho cuerpo colegiado<sup>12</sup>. Por otro lado, algunas ONGs que todavía no formaban parte de este colectivo<sup>13</sup>, 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>14</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 sobre la problemática del Riachuelo para las últimas

---

<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.

<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> Me refiero a la Asociación de Vecinos La Boca.

<sup>13</sup> Aquí me refiero a la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y a Greenpeace.

<sup>14</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)

elecciones legislativas. El EMR obtuvo la respuesta de casi todas las fuerzas consultadas excepto la oficialista<sup>15</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, considero estar en condiciones de plantear algunas conclusiones.

### **Reflexiones finales**

En la actualidad -así como en oportunidades anteriores- las organizaciones que conforman el colectivo “Espacio Intercuencas” y el “Espacio Matanza Riachuelo” expresaron 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 la 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 es pasible de ser apropiado por el estado y sectores privados, que precisen legitimar su orden del día.

Por ejemplo, en la audiencia pública del pasado mes de agosto (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, la persona 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.

---

<sup>15</sup> Fuente: Ídem anterior.

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, el mismo da cuenta de una marcada jerarquía de posiciones diferenciadas según se trate de diferentes redes de organizaciones. Esto mismo nos habilita a seguir pensando sobre cuáles son las posibilidades reales de acceso igualitario a la participación en pos de una solución definitiva al problema de las cuencas degradadas metropolitanas.

Octubre de 2010

## BIBLIOGRAFÍA

- Abers, R. (Org.) (2010). *Água e Política Atores, instituições e poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. Ed. Annablume. Brasil.
- Allan, J.A. (2003). IWRM/IWRAM: A new sanctioned discourse? Discussion Paper No. 50. Water Issues Study Group. London: University of London.
- Azevedo, S. e Abranche, M. Conselhos Setoriais: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte e um contraponto com a experiência do Rio de Janeiro. *Cadernos Metropole*, 2002.
- Azevedo, S. de e Prates, A. A. (1991). "Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva". In: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, Anpocs/Vértice.
- Blanco, J. (2009). "Redes y territorio: articulaciones y tensiones", en Shmite, Stella Maris (comp.). *La geografía ante la diversidad socio-espacial contemporánea*. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.
- Cash, D.; Clark, W.; Alcock, F.; Dickson, N.; Eckley, N. and Jäger, J. (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, K. (2006). *Governing water. Contentious transnational politics and global institutions building*. Cambridge, US and London, UK: The MIT Press.
- Dourojeanni, A. III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas –Arequipa, Perú. Exposición en la Conferencia "Conflictos y conciliaciones para la Gestión sustentable de las cuencas: aspectos políticos e institucionales". Arequipa, Perú. 8 Junio 2003.
- Dourojeanni, Axel; Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez. *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile, agosto de 2002. Disponible en:

<http://www.eclac.cl/drni/publicaciones/xml/5/11195/lc11777-P-E.pdf>

- Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. (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. Ed. CEPAL, Santiago, Chile.
  
- (1999). Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos. Ed. CEPAL, Santiago, Chile.
  
- Global Water Partnership (2009). Manual para la gestión de recursos hídricos de cuencas. Disponible en: [http://www.gwpsudamerica.org/docs/publicacoes/doc\\_140\\_sp.pdf](http://www.gwpsudamerica.org/docs/publicacoes/doc_140_sp.pdf)
  
- (2008). Principios de gestión Integrada de los Recursos hídricos Bases para el desarrollo de planes nacionales para América Latina [http://www.gwpsudamerica.org/docs/publicacoes/doc\\_11\\_sp.pdf](http://www.gwpsudamerica.org/docs/publicacoes/doc_11_sp.pdf)
  
- Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
  
- Haesbaert, R. (2004). “Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização”. En Limonad, E.- Haesbaert, R.- Moreira, R. (org.) *Brasil Século XXI, por uma nova regionalização?* San Pablo: Max Limonad.
  
- Herrero, A. C. y Fernández, L. 2008. “De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones de las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires”. Ed. TEMAS, 2008.
  
- Jacobi, P. Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados. *En publicación: Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Alimonda, Héctor. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo 2006.

- Kemper, K. (1996): "The cost of free water. Water resources allocation and use in the Curu Valley, Ceará, Northeast Brazil", Linköping Studies in Arts and Science N° 137, Kanalttryckeriet i Motala AB, Motala.
- Lascoumes, P. "Rendre gouvernable: de la 'traduction' au 'transcodage'. De l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", in CURAPP, La gouvernabilité, Paris, PUF, 1996.
- *L'éco-pouvoir (environnement et politiques)*, Paris, La Découverte, 1994, 318 p.
- Latour, B. (2008); *Reensamblar lo Social*. Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Latour, B. 1989. *La science en action*. Paris: La Découverte. Fragmento del libro en la web: <http://www.nehrlich.com/book/scienceinaction.html>
- Le Galès, P. (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvemance urbaine", *RFSP*, 45, 1, p. 57-95.
- Marston, S. (2000). The Social Construction of Scale. En *Progress in Human Geography*, vol. 24, N° 2, p.219-242.
- Merlinsky, G. (2009). Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina. Dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Sociales – UBA. Escuela Doctoral en Ciencias Sociales, especialidad geografía. Universidad Paris VIII. Mimeo. Cap. VIII.
- Meublat, G. and Lourd, P. (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, F. (2008). Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector. *Water Alternatives* 1(1): 131-156.
  
- Mosse, D. (2004). Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and Change* 35(4): 639-71.
  
- ONU. “2° Informe sobre el Desarrollo de los Recursos hídricos”. 2006. Disponible en <http://www.unesco.org/water/wwap>
  
- PNUD (United Nations Development Programme) and The Gender and Water Alliance. 2006. Resource guide: Mainstreaming gender in water management. [www.genderandwater.org/page/5390](http://www.genderandwater.org/page/5390)
  
- Ryan, Daniel E., Ciudadanía y control del gobierno en la Cuenca Matanza–Riachuelo, Center for Latin American Social Policy Teresa Lozano, Institute of Latin American Studies University of Texas at Austin, septiembre 2004.
  
- REDLACH. Informe de reunión, año 2000.
  
- Rivoir, Ana Laura. Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo. *En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.
  
- Wester, P. and Warner, J. (2002). River basin management reconsidered. In Turton, A. and Henwood, R. (Eds), *Hydropolitics in the developing world: A southern African perspective*. Pretoria: African Water Issues Research Unit.