

# LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO PRINCIPIO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE AGUAS EN URUGUAY.-

*Mónica D. ZappettiniTorija<sup>1</sup>*

“El principio, etimológicamente, significa: *lo que da razón a algo*, lo que fundamenta, pues; por otro lado, *es punto de partida* y, por ende, no puede reducirse a otra proposición”

Dr. Adolfo Gelsi Bidart

**Sumario:** 1- Introducción. 2- Concepto de participación social como principio rector de política de aguas. 3- La Gobernabilidad participativa. 4- La participación social en Uruguay. 5- Instrumentos nacionales para la gestión colectiva del agua. 6- Conclusiones. 7- Referencias.

## **1.- Introducción:**

La política nacional sobre la gestión del agua en cada país será establecida teniéndose en cuenta su propia realidad, y en consecuencia se implementará de manera diferente respondiendo a diversos elementos políticos, sociales, geográficos y ambientales.-

Sin embargo, la gestión sustentable de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico, se encontrará fundada en una serie de principios que poseen un grado de consenso a nivel global, y que en esencia, son una guía integrativa e interpretativa que se consagran a través de instrumentos idóneos para lograr una gestión eficaz de los recursos hídricos de un país.-

Con la adopción del modelo de la gestión integrada de los recursos hídricos en varios países de Latinoamérica existen principios comunes como puntos de convergencia en la implementación de las políticas (según estudio de la OCDE, 2012), como la participación social a través de organizaciones de cuenca que intervengan en el proceso de planteamiento de la situación a nivel de la cuenca, discusión, apoyo en la elaboración de estrategias y toma de decisiones por parte de los responsables de establecer las políticas para la gestión del agua.-

1 Dra. en Derecho y Ciencias Sociales ( UdelaR) ; Docente Grado 1º en Derecho Agrario de la Facultad de Derecho - Universidad de la República; Integrante del Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de la República ;Asesor Legal de la Dirección Nacional de Aguas del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Uruguay

En el presente trabajo se analizará la inclusión, aplicación y funcionamiento de este principio en la política nacional de aguas en Uruguay, así como las diversas formas y su grado de alcance y desarrollo en la materia.-

## **2.- Concepto de participación social como principio rector de política de aguas -**

Cada Estado implementará su política nacional de agua en forma diversa, ya que ésta dependerá de la organización política de cada país, de los distintos niveles de desarrollo social y económico, de los diversos usos del agua según la zona, así como la relación que posee el recurso con la topografía del lugar (principio de territorialidad), la variabilidad climática así como las cuestiones ambientales y el ordenamiento del territorio.-

La preocupación general por los problemas provocados por la existencia de eventos extremos y la utilización abusiva del agua dulce, no es una novedad del siglo XXI.

En la década del '90 ya comenzaron a llevarse a cabo reuniones a nivel de Estados con el fin de establecer que el agua es un elemento finito y esencial para la vida, la importancia y el papel de la conciencia social en el cuidado del recurso así como su reconocer que es un bien con valor económico.

Es así que en el año 1992 y previo a la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en Rio de Janeiro, se llevó a cabo la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente en la ciudad de Dublín, Irlanda. Fue una reunión técnica en la cual se adoptó la llamada “Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible” en la cual se plasmaron cuatro principios básicos y rectores (el agua dulce es un recurso finito y vulnerable; el aprovechamiento y la gestión del agua basado en la participación; el papel fundamental de la mujer en la gestión y la protección del agua; el agua tiene un valor económico) que significaron un cambio significativo en el paradigma existente hasta ese momento sobre la forma de gestionar el agua y la importancia de que los mismos fueran incorporados a las políticas nacionales de cada país.-

Y es en el Principio N°2 que se consagra la importancia de participación social en la planificación y gestión de los aprovechamientos del recurso y su actuación y control en la toma de decisiones de los organismos responsables: *“El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles”*.-

Pero en una sociedad no se puede crear una conciencia en este sentido, sin la educación adecuada para su intervención y el acceso a toda la información que la prepare para actuar en la planificación, manejo y control en la gestión del agua.

Por lo tanto, se puede concluir que la participación social en la gestión y control del recurso agua, es un derecho que posee toda persona, para que directamente o por intermedio de organizaciones que representen sus intereses, pueda intervenir en el proceso de elaboración de políticas y toma de decisiones respecto al uso y cuidado del recurso.

### **3.- La Gobernabilidad participativa -**

La gobernabilidad no solo refiere a actuaciones políticas, sino que es algo más complejo. Es la interrelación entre Estado, usuarios y sociedad según los distintos aspectos vinculados con los usos del agua y donde todos participan en la planificación y gestión de los recursos hídricos, pero en con interés conjunto de coordinación y cooperación para lograr una equitativa y razonable utilización del mismo y lo cual es ejecutada a través de los instrumentos establecidos en la Política Nacional del Aguas.

En prácticamente todos los países de la región, diversas actividades relacionadas con la gestión y el aprovechamiento del agua ya se realizan a través de alguna entidad que funciona a nivel de cuencas o existen planes en tal sentido (Jouravlev, 2001).

La participación “es, en si, un concepto y una práctica en disputa, y refleja la dinámica de conflictos y contradicciones de un momento histórico de una sociedad dada” (Santos ; Saito, 2006, p.9). De esta forma, el gran desafío es buscar la priorización del interés colectivo en detrimento del particular (Machado, 2003) en un contexto de asimetría entre los actores sociales. Los grupos sociales (poder público, usuarios, comunidades) no participan y contribuyen en condiciones de igualdad, ya que “unos poseen más recursos económicos, conocimientos y habilidades técnico-científicas que otros” (Machado,2003, p. 128).

Para lograr una gobernabilidad participativa de los recursos hídricos, se necesita establecer estructuras jurídicas e institucionales adecuadas de apoyo y decisión política para considerar las prioridades y percepciones de la población e incorporarlas en los planes de gobierno.

Establecer sistemas de información accesibles sobre la cantidad y calidad del agua y sus servicios asociados en las cuencas, mecanismos institucionales para el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones clave del manejo del agua, de tal manera que las decisiones que les afectan, no sean tomadas sin su opinión y consenso.-

El establecimiento de reglas claras para la resolución de los inevitables conflictos que surgen por la distribución de los recursos hídricos entre los usos y usuarios, así como por la calidad, la existencia de competencias claramente definidas y responsabilidades entre gobierno y sociedad, la posibilidad real de crear diálogos en situaciones clave o relevantes en una cuenca hidrológica o un acuífero manifestándose intereses así como la posibilidad de cooperación y colaboración entre los distintos actores relacionados con el agua.

#### **4.- La participación social en Uruguay -**

Uruguay tiene la conformación política de Estado Unitario. Existe una descentralización territorial, se encuentra dividido en 19 departamentos los cuales poseen un Gobierno Departamental propio y cuyos poderes jurídicos sustantivos se encuentran definidos en la Constitución de la República.

Si bien poseen autonomía y tienen competencia para legislar y administrar dentro de su territorio, esta descentralización no significa una independencia total, ya que al legislador nacional le corresponde determinar la materia departamental y municipal como forma de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes de sus órganos.(Gorosito Zuluaga,2006,p381).-

A diferencia de los Estados de organización federal, como Argentina y Brasil, donde la situación jurídica de los recursos hídricos es que el dominio pertenece a cada Provincia quien legisla y los regula en forma autónoma, a excepción de caso de aguas interprovinciales, donde se regulan conjuntamente entre las provincias que las comparten; en Uruguay, la planificación y gestión del agua es legislada a nivel nacional y no departamental.-

De acuerdo a lo establecido por el art. 3° del Código de Aguas uruguayo (Decreto-Ley N° 14.859), el Poder Ejecutivo es la única Autoridad de Aguas a quien le compete, entre otros, formular la política nacional de aguas y concretarla en programas correlacionados e integrados con la programación general del país, regiones y sectores así como la administración, uso y control de los recursos hídricos.-

Competencias que en la actualidad ha delegado en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de sus dos Direcciones Nacionales: la de Aguas y la de Medio Ambiente.-

Sin perjuicio, teniéndose en cuenta los múltiples usos del agua (abastecimiento a poblaciones, riego agrícola, uso industrial, generación de energía eléctrica, etc.); en la gestión del recurso pueden intervenir en forma coordinada otros organismos de gobierno (como el Ministerio de Ganadería

Agricultura y Pesca; Ministerio de Transporte y Obras Publicas, Obras Sanitarias del Estado; Ministerio de Salud Publica; UTE, etc).-

Pero es a partir de la reforma constitucional llevada a cabo el 31 de octubre del año 2004, que comienza un cambio en el paradigma que hasta ese momento se aplicaba en la gestión de las aguas , porque se establece como bases de la política nacional de aguas a la gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos (GIRH), el abastecimiento a las poblaciones como principal prioridad del uso del recurso, la participación de usuarios y sociedad civil en la gestión y el control incorporándose actores que eran ignorados en el antiguo modelo de gestión y la determinación de la cuenca hidrográfica como la unidad básica de gestión.-

Por lo que el mandato constitucional dispone la necesidad de gestionar el recurso con un grado de descentralización a nivel de cuenca, esto es, la necesidad de instituir un sistema organizado de actores estatales y no estatales, que posea instancias de coordinación, colaboración, apoyo y asesoramiento entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales, los usuarios del agua y la sociedad civil como representante de los intereses difusos.-

Es de esta manera, que nacen los organismos de cuenca con participación integrada entre gobierno y privados en Uruguay, los cuales si bien no poseen una autonomía total para gestionar y ejecutar resoluciones, tendrán un importante papel en la gestión del agua a nivel local.-

### **5.- Instrumentos nacionales para la gestión colectiva del agua -**

En el año 1875 cuando se promulgó el primer Código Rural se preveía la conformación de comunidades de regantes a los efectos de gestionar el recurso con fines productivos. Pero esta forma de participación solo poseía una conformación o asociación entre usuarios productores y su funcionamiento respondía a un claro interés privado.-

La Ley N°16.858 del 3 de setiembre de 1997, denominada Ley de Riego con Destino Agrario creó una organización con integración de miembros del Estado y de usuarios del agua con fin agrario, con competencias y con cometidos específicos de coordinación, asesoramiento, control y de resolución de conflictos en torno al uso del agua con fin productivo: las Juntas Regionales Asesoras de Riego (arts. 29 a 30).-

Se crean en torno a una determinada cuenca y es el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de su Dirección Nacional de Aguas, quien determinará la jurisdicción territorial de estas Juntas Regionales Asesoras de Riego (JRAR) en función de la codificación de las cuencas hidrográficas de los cursos de agua.

Planifican y desarrollan actividades que tiendan a la difusión entre los usuarios y propietarios de tierras, de las normas vigentes sobre la gestión de los recursos naturales renovables (suelos y aguas) con destino agrario.-

Esta forma de participación, si bien tiene una conformación de actores públicos y privados, solo se limita a aquella materia referida a la gestión del agua para uso con fines productivos.-

A partir de la reforma Constitucional del año 2004, con la nueva redacción que se le dió al Art. N° 47 se establecen los principios rectores de la actual Política Nacional de Aguas y es por Ley N° 18.610 de 2 de octubre de 2009 que se establecen los principios y se determinan cuales serán los instrumentos para la planificación en la gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos, por cuenca hidrográfica y por acuífero, y por la cual, se habilita la formación de organismos de cuencas y de acuíferos para dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar, a través de la participación social, los potenciales conflictos por sus diversos usos.-

La Ley 18.610 define en su artículo 18° que se entiende por *“participación el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio”*. Y su artículo 19° dispone que *“los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan”*.

Se establecen tres niveles de organización institucional para la gestión participativa y de multinivel de los recursos hídricos en el Uruguay.

A nivel nacional se crea el Consejo de Agua Ambiente y Territorio (art. 23 de la Ley 18.610). Su cometido es participar en la planificación y regulación y deliberar de acuerdo con los principios e instrumentos correspondientes de la política de aguas. Dicho Consejo tendrá una participación activa en la elaboración de las directrices nacionales en agua, ambiente y territorio, de las que formarán parte los planes nacionales y coordinará las comisiones asesoras en agua y saneamiento, en medio ambiente y en ordenamiento territorial. Se integra por representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil en igual representación, presidido por el MVOTMA.-

A nivel regional se crean los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (art.25 de la Ley 18.610) a los efectos de manejar en forma sustentable los recursos hídricos compartidos entre varios Estados y como estrategia de descentralización. Están integrados por representantes del Gobierno, usuarios y sociedad civil, teniendo cada uno de ellos igual representación.

Asimismo, están vinculados a las cuencas más grandes del territorio (Río de la Plata y su Frente Marítimo, Cuenca del Río Uruguay y Cuenca de la Laguna Merín) y las cuales tienen la

característica de ser transfronterizas. Esto hace la particularidad que el Ministerio de Relaciones Exteriores participe en la conformación de estos Consejos, ya que promueve el relacionamiento con las comisiones fronterizas y regionales.-

Se crean a los efectos de asesorar a Dirección Nacional de Aguas, Autoridad del Agua por delegación de competencias del Poder Ejecutivo, en lo que refiere a formulación de políticas y la gestión de las aguas de cada región, en particular a la formulación de Planes Regionales Integrados de Recursos Hídricos. Estos Consejos promoverán y coordinarán Comisiones de Cuenca y Acuíferos para apoyar la gestión local de sus recursos, administrando los potenciales conflictos por su uso.-

Posteriormente, el Poder Ejecutivo reguló las funciones de estos Consejos Regionales y estableciendo su forma de integración y funcionamiento, a través de los Decretos Nos. 262, 263 y 264/2011.

Los representantes de los usuarios del agua son propuestos por aquellos sectores productivos o entidades que desarrollen actividades en la respectiva cuenca, siendo designados, de acuerdo a la importancia de la actividad que representan.

En el caso de la sociedad civil esta se encontrará representada por tres integrantes pertenecientes a organizaciones sociales o no gubernamentales con representación nacional (instituciones técnicas o de enseñanza, ONG o trabajadores) y cuatro por parte de las Comisiones de Cuencas existentes en la región.

En todos los casos son presididos por el Director Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la vicepresidencia de cada uno de ellos, la ocupa el Ministerio encargado de administrar la actividad o el recurso de mayor importancia en cada región.-

Dentro de sus competencias se encuentran la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas, formular directrices para los Planes Locales de Recursos Hídricos, articular acciones con actores implicados en abastecimiento de agua potable, inundaciones y drenaje, pesca, transporte fluvial, aprovechamiento hidroeléctrico, uso del suelo, medio ambiente, hidrología, meteorología, entre otros. Cuando le sea requerido, asesorar sobre proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos, procurando su sustentabilidad y eficiencia. Entender en asuntos que le sean elevados por las Comisiones de Cuenca o Acuíferos.

Y finalmente a nivel local se crean las Comisiones de Cuenca como asesoras de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos quienes son los encargados de promover y coordinar su formación. Funcionan sobre cuencas específicas del territorio y también están integradas por miembros del gobierno, usuarios y sociedad civil.-

Se procura que las Comisiones de Cuenca sean integradas asegurando una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio (Art. 29. de la Ley 18.610). La norma exige que se constituyan sobre la base de una integración tripartita, con representantes del Gobierno, Usuarios y Sociedad Civil.

Los representantes del Gobierno podrán integrarse por delegados locales del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, otros Ministerios, Intendencias Departamentales y representantes del Gobierno Local vinculados a la jurisdicción de la cuenca, todo ello es sin perjuicio de la participación de otros actores con presencia activa en el territorio.

Los representantes por los usuarios, serán propuestos por aquellas instituciones productivas sectoriales y/o entidades públicas y privadas con presencia activa en el territorio.

Por la Sociedad Civil participarán aquellos representantes que acrediten interés y/o actuación en la temática de los Recursos Hídricos en la jurisdicción de la cuenca

El MVOTMA propondrá a los Consejos Regionales de Recursos Hídricos que corresponda la nómina de instituciones representantes seleccionados por cada parte (Gobierno, Sociedad Civil y Usuarios) y será el Consejo Regional quien definirá la integración definitiva de la Comisión de Cuenca.

Las Comisiones de Cuenca, salvo las que se han considerado de importancia estratégica y se han formado por Decreto del Poder Ejecutivo, como la del Río Santa Lucía que abarca cinco departamentos en la cual confluyen actividades productivas con ser la principal fuente que provee de agua potable al 60% de la población de todo el país; y la del Acuífero Guaraní por ser la mayor reserva de agua subterránea; las demás se han conformado a instancias de solicitud de los actores locales por intereses y situaciones puntuales que se presentan en una cuenca determinada y generan conflicto por el uso de agua y/o su impacto en la calidad de la misma, estos son ingredientes que dan el inicio para conformar estos espacios de trabajo.

Dentro de sus competencias se encuentra el colaborar activamente en la formulación y ejecución del Plan de Recursos Hídricos para la Cuenca o Acuífero, de conformidad con las directrices impartidas por el Consejo Regional de Recursos Hídricos respectivo o la DINAGUA. Asesoran y colaboran con el Consejo Regional de Recursos Hídricos correspondiente en la gestión local de los recursos naturales. Propician el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana.

Actualmente funcionan nueve Comisiones de Cuenca y Acuíferos para el total de los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos.

Asimismo, estas Comisiones de Cuenca funcionan a un nivel local al igual que las Juntas Regionales Asesoras en Riego, pero no se confunden ambas figuras, ya que por sus cometidos, explicitados anteriormente, el alcance conferido y su ámbito de actuación, son diferentes.-

Pero vemos que al igual que las Juntas Asesoras de Riego, sus competencias solo se limitan a ser un ámbito de discusión, planteamiento de conflictos y establecimiento de acuerdos y asesoramiento de la Autoridad de Aguas y la función de control.

No poseen competencias ejecutivas, por lo tanto no pueden resolver, ni regular en forma independiente del gobierno nacional, los planes de gestión territorial, funcionan como una instancia donde se plantean las inquietudes, problemas y necesidades en la cuenca y de consulta a la sociedad. Tampoco poseen recursos financieros propios que les de cierta independencia para su funcionamiento y ejecución de acciones que consideren necesarias o convenientes.-

Pero a pesar de ello, la participación activa de todos los interesados en el uso y calidad de las aguas, sus inquietudes y propuestas representan una importante recomendación a tener en cuenta por las autoridades al momento de tomar decisión de ser implementadas o no.-

## **6.- Conclusión-**

El cambio hacia una gestión descentralizada y participativa exige un proceso de aprendizaje y ejercicio de derechos de los titulares que representan los diversos intereses involucrados en torno al uso del agua, para lograr un manejo transparente, equitativo y eficaz.

La participación social permite que la sociedad, en todos sus niveles, se comprometa con la gestión del agua a través de espacios legítimos para hacer valer sus derechos, resolver los conflictos en torno al uso, aportar al dialogo, el cuidado de la cuenca, el control de la protección de los recursos naturales de su país y finalmente a influenciar, seguramente a través del tiempo, cada vez con más fuerza, en la toma de decisiones por parte de las autoridades sobre las políticas públicas regionales en relación al agua. En definitiva, significa el comienzo para dejar el egoísmo a un lado y aprender a pensar y actuar en colectivo en pos del bienestar general.-

## **7.- Referencias -**

Irenilda Ângela dos Santos y Carlos Hiroo Saito “A mitificação da participação social na política nacional de recursos hídricos – gênese, motivação e inclusão social” - 2006, p.9 -

Machado, C. J. S. - Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios.

Revista Ambiente e Sociedade, v. 6, n. 2, jul./dez. 2003. p, 121 – 135.

Ricardo Gorosito Zuluaga - Gobernanza del agua en América del Sur - Dimensión Ambiental -  
UICN Serie de Política y Derecho Ambiental N° 53 - Unión Mundial para la Naturaleza 2006, pág.  
381

[www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy) - Participación en la gestión sustentable del agua / Librillo Participación 2.pdf

[www.unwater.org/downloads/07-Chapter%206\\_ES1.pdf](http://www.unwater.org/downloads/07-Chapter%206_ES1.pdf)