**Comentario sobre LA PROPUESTA DE Plan Nacional de Aguas**

Víctor L. Bacchetta

integrante del Grupo Asesor de Deci Agua

**Introducción**

Lo primero a plantearnos es si este proceso de consulta pública sobre el Plan Nacional de Aguas presentado por el Poder Ejecutivo se ajusta a la enmienda del Artículo 47 de la Constitución que dispuso que "Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos".

¿Puede ser esta **participación** que un plan del Poder Ejecutivo que insumió **7 años** en su elaboración, sea puesto a consideración de la sociedad con un plazo de apenas **5 meses** para pronunciarse, que las decisiones queden después en manos del Poder Ejecutivo y haya que esperar **5 años** más para evaluar el resultado?

Este es el mismo plazo que separa a una elección nacional de otra para la Presidencia de la República y el Parlamento Nacional, pero en este plan la población ni siquiera se podrá expresar con el voto. Y recordemos que en la última campaña electoral el tema del agua no fue puesto sobre la mesa por ningún partido político.

Pensamos que no se está valorando en su verdadera dimensión la crisis hídrica que atraviesa el país. Para alcanzar sus objetivos, este Plan Nacional de Aguas debería tener la fuerza de una política de Estado y un amplio consenso social.

Ya en 2009, la Política Nacional de Aguas limitó el alcance de la enmienda aprobada en el plebiscito de 2004 al definir que las comisiones de cuencas y acuíferos serán instancias asesoras, quitándoles carácter vinculante. Desde entonces, la integración de los representantes de la sociedad en estos organismos solo sirve para comentar propuestas cuya decisión queda exclusivamente en manos del gobierno.

En esta consulta del Plan Nacional de Aguas se está aplicando el mismo criterio.

Los objetivos de un Plan como el propuesto solo se podrán alcanzar si se adopta un procedimiento por medio del cual participen con poder de decisión todos los actores involucrados. Hoy en día, esta afirmación es respaldada por múltiples experiencias que sirven de referencia para la propuesta que haremos más adelante.

Seguiremos el orden de exposición pedido por el equipo de Deci Agua.

**(i) Diagnóstico y aspectos críticos**

El análisis del Plan da por sentado -es decir, no pone sobre la mesa en esta consulta- dos aspectos fundamentales que han incidido e incidirán decisivamente sobre el estado actual y el futuro de la gestión de las aguas en nuestro país:

1. El modelo de desarrollo vigente, responsable por haberse llegado a la crisis actual y de cuya evolución dependerá la posibilidad de superarla.

El diagnóstico sobrevuela por los problemas con cifras y gráficos *"sin ponerle nombre a los bueyes"*, como suelen decir los brasileños. ¿Cuáles son los impactos sobre las aguas de los monocultivos a gran escala y los agrotóxicos en las plantaciones de soja, de pinos y eucaliptos? Si no hay datos suficientes, la primera tarea es registrarlos. Lo que no se mide parece que no existe, pero igual tiene impactos.

Reiteradas veces, el Plan afirma "Según las proyecciones de demanda, aumentará el riego de los cultivos tradicionalmente de secano así como el riego de pasturas" (págs. 91, 189, 196, etc.). ¿Quiere decir que el mercado manda? ¿Cuál es la política? De esta manera se da por sentado el modelo de desarrollo, sin plantearse modificaciones al respecto. Entonces, ¿para qué estamos discutiendo un Plan de Aguas?

Por este camino, la consulta sobre el Plan se convierte en un ejercicio meramente teórico o conceptual, mientras no se analizan las acciones en concreto. Por ejemplo, en el Parlamento se encuentran a discusión actualmente 15 proyectos de ley con implicaciones sobre la gestión de las aguas. Tres de esos proyectos son propuestas muy polémicas del Poder Ejecutivo no mencionadas en el Plan, a saber:

a) Directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

b) Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata.

c) Nueva Ley de Riego.

¿Cuáles son los fundamentos que impulsan estas leyes y cuál su impacto sobre la normativa que rige los recursos hídricos? Es obvio que estas iniciativas deben ser evaluadas en un Plan Nacional de Aguas que pretende llegar hasta 2030.

2. La estructura tradicional de decisión. En el presente, las decisiones se toman de arriba hacia abajo y la participación pública cumple un rol subalterno.

**'Participación', 'inclusión' y 'empoderamiento'** son expresiones reiteradas a lo largo del Plan Nacional de Aguas, pero en ningún lugar se explica la manera de aplicar esos conceptos, ni se propone discutirlo. Pero un plan con estas características debe exponer con claridad ¿**entre quiénes y cómo se toman las decisiones**?

La clave para enfrentar el problema del acceso y uso del agua es **gestión y control** (tal como dice el Artículo 47 de la Constitución). La experiencia indica que ningún plan de esta envergadura social y ambiental es eficaz sin participación real, no retórica, de los actores involucrados. Desarrollaremos este aspecto más en detalle.

**(ii) Objetivos y Directrices**

Las Directrices del Plan son introducidas con la siguiente frase: "En base a la Política Nacional de Aguas y a la Constitución de la República se proponen un conjunto de directrices estratégicas que constituyen los lineamientos de acción a largo plazo que orientan las acciones para la ejecución del Plan de Aguas" (pág. 200).

En primer lugar, debe señalarse que la Política Nacional de Aguas descrita en el Plan (la Ley N°18.610, promulgada en octubre de 2009) introdujo definiciones ajenas a los conceptos conocidos de **sustentabilidad** y **participación social**. Veamos:

El Artículo 8 de la ley 18.610 expresa correctamente los Principios que deben regir la Política Nacional de Aguas (pág. 38 del Documento de trabajo de Deci Agua), pero extrañamente el Artículo 11 introduce esta definición de sustentabilidad:

*"Artículo 11.- La gestión de los recursos hídricos tendrá por objetivo el uso de los mismos de manera ambientalmente sustentable....*

*Se entiende por sustentable la condición del sistema ambiental en el momento de producción, renovación y movilización de sustancias o elementos de la naturaleza que minimiza la generación de procesos de degradación presentes y futuros."*

Es una definición equivocada. Sustentable es la condición del sistema ambiental que permite su reproducción, no aquella que minimiza los procesos de degradación. Pueden ser efectos mínimos para los conocimientos disponibles en ese momento pero, si no permiten la reproducción del sistema, no son sustentables.

Ese criterio de sustentabilidad ha servido para justificar cualquier proyecto, porque siempre hay un mínimo y se puede tratar de aplicarlo pero, si está poniéndose en riesgo la reproducción del ecosistema, el proyecto no es viable y debe ser descartado. Esta contradicción dentro de la misma ley debería ser corregida.

La enmienda incorporada en 2004 al artículo 47 de la Constitución dice: *"Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.*" El último artículo de la ley 18.610 expresa:

*"Artículo 29.- Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos promoverán y coordinarán la formación de comisiones de cuencas y de acuíferos que permitan dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso. Dichas comisiones funcionarán como asesoras de los Consejos Regionales y su integración asegurará una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio."*

**Participación en todas las instancias de planificación, gestión y control** no es observar y escuchar, ser consultado y opinar sobre algo que van a decidir otros, sino **ser parte integrante de las decisiones**. La participación social es proclamada hoy en casi todos los discursos políticos, pero resulta ser cada vez más una promesa hueca, porque esa participación no se traduce en una práctica válida.

En estas condiciones, la consulta sobre el Plan de Aguas se vuelve un ejercicio formal consistente en ratificar principios y propósitos generales que están consagrados en la Constitución y las leyes. Las Directrices propuestas son correctas, pero lo que debería discutirse hoy es qué se hizo y qué falta hacer para cumplirlas.

Por otra parte, en la propuesta del Plan se usan en forma abusiva conceptos correctos que no están plasmados en el marco legal vigente y, en consecuencia, que no se podrán traducir después en acciones e instancias apropiadas de decisión. De esta manera, esos conceptos son solo una manifestación de buenos deseos.

Un plan no está por encima de la ley y la Constitución. Si su ejecución puede ser una fuente de conflicto con intereses particulares, el litigio se dirimirá en la Justicia y aquí lo decisivo son la Constitución y la ley, no las proclamas de un plan.

**(iii) Programas y Proyectos**

Como resultado de lo anterior, los programas y proyectos son solo metas generales cuyo contenido y aplicación quedan para ser definidos sobre la marcha.

Para ilustrar lo dicho, los proyectos del Programa Conservación y Uso Sustentable del Agua (P01) utilizan expresiones tales como: *"Se formularán directrices*..."; "*Se establecerán objetivos*..."; "*Se elaborarán criterios*..." (Proyecto P01/1); "*desarrollo de una estrategia interinstitucional*..." (Proyecto P01/2); "*Formulación de estrategia*..."; "*Promoción de tecnología y buenas prácticas*..."; "*Desarrollo de programas de investigación e innovación*..."; "*Difusión de la importancia de*..." (P01/3).

Ante este panorama, es evidente la importancia de participar en el proceso posterior, pues es ahí que se definirá el alcance real de las tareas planteadas. Sin embargo, se propone una revisión del Plan cada 5 años, semejante a la actual consulta, lo cual es asignarle a la participación social una función meramente decorativa.

A nuestro criterio, el aspecto que definirá la viabilidad o fracaso de esta propuesta se encuentra justamente en el sistema de gestión de los recursos hídricos que adopte el Plan. Esto es tratado en el Programa Instrumentos Específicos de Gestión (P05) del Plan y en el punto 2.3 del Documento de Trabajo de Deci Agua.

Pero la propuesta del Plan es solo una descripción de la estructura vigente donde las decisiones recaen exclusivamente en el Poder Ejecutivo nacional. Esta centralización adquirió mayor fuerza aún con la reciente creación de la Secretaría de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SAACC) en la órbita de la Presidencia, con lo cual queda eximida del control parlamentario que puede exigirse a los ministerios.

La propuesta del Plan muestra una preocupación por la coordinación de los distintos organismos del Poder Ejecutivo que poseen atribuciones sobre los recursos hídricos. Esa coordinación es necesaria, para evitar la ejecución de políticas diferentes dentro de la misma administración, pero no resuelve el tema de fondo.

En conclusión, la gestión sustentable de las aguas no es viable con la centralización del sistema institucional vigente. La tan pregonada Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) requiere nuevas instancias de decisión acordes con los principios de participación social y de gestión concertada de las cuencas hídricas.

**(iv) La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**

El Plan dice que "La planificación, gestión y control de los recursos debe realizarse involucrando activamente a la sociedad en su conjunto (gestores, usuarios y sociedad civil). La participación implica que todos los actores asuman responsabilidades y compromisos para conseguir un uso sustentable del agua" (pág.19).

Sin embargo, no se define cómo se ejerce esa participación, ni los organismos y las reglas que la garantizan, más allá de las estructuras establecidas.

Presentamos a continuación los fundamentos y las características de la participación social en el marco de la GIRH (\*) que deberían ser adoptados por el Plan:

La GIRH desafía a los sistemas de gestión convencional y sectorial, dando un énfasis a los enfoques integrales, que promueven la toma de decisiones entre diferentes sectores y niveles. Todos somos actores en el tema del agua y, en consecuencia, todos somos parte del proceso de toma de decisiones.

Esto puede suceder a nivel local, cuando las comunidades se reúnen para tomar decisiones sobre el abastecimiento, gestión y uso del agua. Lo mismo ocurre cuando representantes elegidos democráticamente por sus comunidades se reúnen y toman decisiones en nombre del conjunto de actores de una región.

Los sistemas de gestión del agua son mecanismos de solución de conflictos entre los usos cada vez más competitivos del agua y la necesidad de respetar los límites que impone la naturaleza. Los problemas del agua no se resuelven solo a partir del agua ya que se encuentran relacionados con los problemas generales de la sociedad y, en particular, con los problemas entre el estado y la sociedad civil.

La gobernabilidad de la gestión del agua se alcanza con sistemas de construcción de consenso o acuerdos entre los distintos actores involucrados y entre los diferentes niveles de decisión sin que uno se imponga sobre los otros. Consenso es distribución del poder entre los diversos actores; no requiere unanimidad, pero si la solidaridad necesaria para que los acuerdos sean aceptados y cumplidos por todos.

No estamos hablando de algo original que se nos hubiera ocurrido a nosotros o que sea una invención teórica sin experiencias ni posibilidades de realización práctica. La metodología para la construcción de consenso está siendo aplicada hoy por grupos humanos de diferentes naturalezas y actividades, ya sean grupos de individuos, de organizaciones, de empresas, 'clusters' de producción, etcétera.

**Participación deliberativa**

La **'participación deliberativa'** expuesta por el equipo de Deci Agua es coincidente con el concepto de la GIRH. Extraemos unos fragmentos significativos:

"... sí es posible **buscar acuerdos y consensos para resolver problemas concretos** aunque su solución no sea óptima para cada parte. El desafío parece ser cómo mejorar o concebir los procesos de gestión, información, comunicación o educación sobre temas complejos, especialmente aquellos que se vinculan a controversias o problemas ambientales. Por lo anteriormente detallado, la participación ciudadana se defiende por motivos democráticos pero también éticos y epistémicos (por la validación de las distintas formas de obtener conocimiento)."

"... desde hace un par de décadas se estimula en ámbitos políticos e institucionales la participación pública en torno a problemas socio-ambientales y gestión de recursos naturales, abarcando el término una amplia gama de mecanismos que van desde la información o consulta pública a mecanismos que implican, además, la deliberación y decisión ciudadana (llamándose a estos últimos **“verdadera participación”** o **“participación deliberativa”)**."

"Este tipo de mecanismos participativos relegan el rol del experto al de facilitador de información que responde preguntas e inquietudes de los ciudadanos. Esto representa una forma alternativa de manejar un enfoque participativo dentro de la administración pública, una reorientación de los consejos profesionales de los expertos en procesos de deliberación ciudadana. Los expertos, más que proporcionar respuestas técnicas concebidas para resolver o cerrar las discusiones políticas, ayudan a los ciudadanos en su esfuerzo por comprender estas situaciones novedosas, de manera que sean capaces de tomar decisiones de una forma informada."

"Con ello se vigorizan las prácticas democráticas tanto de manejo del conocimiento como de toma de decisiones políticas, por lo que se consideran un modelo para la **democracia deliberativa** (estilo de toma de decisiones políticas que legitima sus decisiones a través de un proceso de discusión y debate público)."

**(v) Conclusiones y propuestas**

Nuestra conclusión principal es que la propuesta de Plan Nacional de Aguas, en lugar de limitarse a esta brevísima consulta pública, que quedaría sujeta a una evaluación dentro de 5 años, debe ser el primer paso para la creación del **Sistema Nacional de Gestión de las Aguas** capaz de encarar y dar solución a los acuciantes problemas planteados con los recursos hídricos del país. Con este fin, proponemos:

A) Dar los pasos necesarios en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, por medio de leyes, estatutos y reglamentos, para institucionalizar un Sistema Nacional de Gestión de las Aguas constituido por organismos deliberativos desde el nivel de cuenca o sub-cuenca, hasta los niveles regional y el nacional, donde participarán, con poderes de decisión, todos los actores involucrados en la problemática del agua, abarcando en definitiva al conjunto de la sociedad uruguaya.

B) Las decisiones de este sistema se tomarán por consenso o mayorías calificadas en los organismos de integración individual o representativa, al nivel de cuenca o sub-cuenca, y por acuerdo entre este nivel y los organismos de nivel regional y nacional, garantizando que ningún sector particular pueda imponerse a los demás. El acuerdo no consistirá en una subordinación de lo local a lo nacional o viceversa, sino que será el punto de consenso o equilibrio entre los diferentes niveles.

Como complementos de la propuesta anterior, consideramos que se debe:

I) Reformular los artículos 11 y 29 de la ley de Política Nacional de Aguas, en lo relativo al principio de sustentabilidad y el papel de las comisiones de cuencas y acuíferos, en coherencia con el Sistema Nacional de Gestión de las Aguas.

II) Fortalecer OSE, revertir la tercerización de funciones y otras medidas aplicadas que están poniendo en riesgo el cumplimiento cabal de sus responsabilidades constitucionales y legales sobre la red de agua potable y saneamiento.

III) Reglamentar la aplicación del canon por el uso privativo de aguas del dominio público, de acuerdo con el Artículo 165 de la Ley N° 14.859 (Código de Aguas).

IV) Rechazar la propuesta de nueva Ley de Riego por las consideraciones de la Sección Limnología de la Facultad de Ciencias y la ONG Redes AT.

---------------------------------------------------

24 de octubre de 2016.

(\*) Referencias sobre la GIRH:

- **Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas**

(http://www.inbo-news.org/rioc/publicaciones/article/manual-para-la-gestion-integrada)

Publicado por la Asociación Mundial para el Agua (GWP) y la Red Internacional de Organismos de Cuenca (INBO), en 2009.

- **Herramientas de GIRH de GWP**

http://www.gwp.org/es/TOOLBOX/HERRAMIENTAS/

- **Capacidad participativa y empoderamiento de la sociedad civil**

http://www.gwp.org/es/TOOLBOX/HERRAMIENTAS/Papeles-Institucionales/Construccion-de-Capacidad-Institucional/Capacidad-participativa-y-empoderamiento-de-la-sociedad-civil/