

## Gobernanza y participación en la cuenca del río Luján. Marco conceptual y análisis de caso

### *Governance and participation in the Lujan River basin. Conceptual framework and case analysis*

Jorge Orovitz Sanmartino

Doctor en Ciencias Sociales. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (IEALC-FSOC-UBA) y Gestión de Espacios Costeros. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires (GEC-FADU-UBA). Marcelo T. de Alvear 2230 (C1122AAJ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, jorgeorovitz@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4744-3445>

Recibido: 11 de octubre 2023 || Aprobado: 19 de abril 2024

DOI: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.35-1-107>

#### Resumen

En el presente trabajo, ponemos a consideración los antecedentes teóricos sobre gobernanza y participación, y proponemos una escala para la valoración de la participación ciudadana en la planificación, gestión y evaluación de los planes y programas del Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU). Se evidencia una estrategia y modalidad de gestión institucional por parte de las autoridades, tendiente a limitar la gobernanza multinivel y la participación ciudadana a niveles suficientes para acreditar «apertura» y legitimar decisiones preexistentes, antes que una apuesta activa por procesos de gobernanza democrática. Este lineamiento profundiza las asimetrías de poder existentes en la Cuenca y habilita la reproducción de las desigualdades socioterritoriales existentes. Sugerimos que una vía para la apertura de un proceso de gobernanza democrática puede establecerse facilitando un rol activo de la ciudadanía y haciendo jugar un rol clave al Estado nacional, puesto que posee herramientas normativas e institucionales para contribuir a mejorar las condiciones de la gobernanza multinivel.

Palabras clave: Río Luján; Crisis ambiental; Gobernanza; Participación

#### Abstract

In this paper we put into consideration the theoretical background on governance and participation and propose a scale for the assessment of citizen participation in the planning, management and evaluation of the plans and programs of the Lujan River Basin Committee (COMILU). A strategy and institutional management modality is evident that tends to limit multi-level governance and citizen participation to levels sufficient to accredit «openness» and legitimize pre-existing decisions, rather than an active commitment to democratic governance processes. This guideline deepens the existing power asymmetries in the basin and enables the reproduction of existing socio territorial inequalities. We suggest that a way to open a democratic governance process can be established by facilitating an active role for citizens and making the national State play a key role, since it has normative and institutional tools to contribute to improving the conditions of multilevel governance.

Key words: Lujan river; Environmental crisis; Governance; Participation



## Introducción

El objetivo del presente artículo es ofrecer un estado del arte respecto a la conceptualización sobre la gobernanza y la participación ciudadana en la gestión local, y abordar el caso de la gestión de la cuenca del río Luján, encabezada por el organismo encargado, el Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU), creado por la Ley Provincial 14.710/2015 y constituido formalmente el 6 de diciembre de 2017.

El COMILU fue creado para institucionalizar las acciones tendientes a conservar el recurso hídrico y a gestionar el mismo de manera integrada y sostenible, afrontando los problemas ambientales persistentes como las inundaciones, la contaminación, los basurales a cielo abierto y la preservación del humedal, entre otros. Con el propósito de que el organismo cuente con la participación de la sociedad civil, su marco legal establece la conformación de un Consejo Consultivo Honorario.

Las cuencas hidrográficas que surcan la región del Río de la Plata y todo el conurbano bonaerense -como la cuenca Matanza-Riachuelo, la cuenca del río Reconquista y la del río Luján-, son espacios socioterritoriales óptimos para pensar la gobernanza, pues involucran tanto al gobierno provincial, a los distintos municipios que la componen (en el caso del río Luján, la cuenca incluye 13 municipios, algunos urbanos y otros suburbanos), y a diversos actores.

Nos proponemos analizar las formas de gobernanza interjurisdiccional y cómo afectan la legitimidad política del organismo, así como la efectividad de las medidas para mitigar los problemas ambientales.

El término gobernanza se ha convertido en un concepto clave para pensar la gestión local. El concepto reúne diversos mecanismos y estrategias de coordinación frente a la interdependencia recíproca compleja entre agentes, organizaciones y sistemas funcionales autónomos (Gomá Carmona, 2017; Pírez, 2014).

Las formas de gobernanza pueden ser muy diferentes. Como lo sugieren Martí *et al.* (2016), puede darse por la vía de la jerarquía, el mercado o las redes, o, incluso, por vías híbridas. Pero estas alternativas no son simples mecanismos u opciones técnicas de gobernanza, sino que encierran profundas diferencias en lo que hace a las relaciones de poder entre grupos, clases y entre la sociedad civil y el Estado. Nos proponemos entender la participación como una *praxis* en un terreno en disputa, en donde se ponen en juego relaciones de poder, y los actores sociales moldean su capacidad de actuar con base en sus intereses y motivaciones, conocimientos, racionalidades, ideologías y posibilidades en interacciones (negociaciones, disputas, presiones, resistencias) (Bortz, 2023), entendiendo la gobernanza local como un espacio institucional relacional antes que una estructura fija.

Desde la perspectiva de la gobernanza democrática analizada como redes, nos proponemos ofrecer algunos elementos para evaluar las modalidades de gestión del COMILU, para entender si orienta a un genuino programa de partici-

pación ciudadana o, por el contrario, se limita a cumplimentar el mínimo indispensable propuesto por las salvaguardas de compromiso ambiental y social que rigen los estatutos de los organismos de crédito internacional, en particular del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) que financia las obras para la mitigación de las inundaciones.

Entendemos que los mecanismos de participación que son utilizados para acreditar apertura y legitimar decisiones preexistentes, debilitan la viabilidad del proyecto y perpetúan las asimetrías de poder existentes en la Cuenca, y habilitan la reproducción y aún la profundización de las desigualdades socioterritoriales.

## Metodología

Para el presente trabajo nos basamos en la metodología de estudios de caso, que apunta a profundizar el estudio específico de la situación de gobernanza del COMILU, y que permite responder a preguntas de cómo y por qué suceden las cuestiones que se analizan en contextos específicos (Neiman y Quaranta, 2007). En particular, este tipo de estudio permite comprender un caso, entendiendo que involucra importantes condiciones contextuales.

Se procedió a la revisión de la literatura mediante la selección de las referencias o fuentes primarias sobre la arquitectura institucional y las formas organizativas previstas en el COMILU: normativa, estatutos, actas, informes, proyectos de participación ciudadana, salvaguardas ambientales y sociales y de participación de las partes interesadas de la CAF, entre otras.

En cuanto al marco de análisis sobre la gobernanza y las modalidades de la misma, el trabajo adoptó el esquema propuesto por Martí *et al.* (2016), basado en los actores, el proceso y los resultados, pero al que se le incluyó los problemas y las normas, tal como lo propone el Marco Analítico de la Gobernanza propuesto por Hufty (2009), para entender y definir con claridad lo que está en juego; en este caso particular, las inundaciones, la contaminación y los demás problemas listados que son percibidos como tales por la población. Para analizar los antecedentes, composición y resultados del COMILU seguimos la propuesta de Lanfranchi y Bidart (2016) de proponer preguntas claves que se relacionan con la trayectoria, la capacidad de los entes, su poder de control, las formas de representación y tipo de gobierno, el presupuesto y financiación con el que cuentan, entre otros aspectos que pueden revelar la modalidad de gobernanza propuesta.

En cuanto a la estrategia de participación ciudadana, se la abordó desde los principios y los niveles de participación aportados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que empalman con el marco teórico propuesto basado en un enfoque estratégico relacional del Estado. La escala de referencia (Sandoval *et al.*, 2015), permite abordar contextualmente el análisis institucional de la participación ciudadana del COMILU, pero también de otros comités de cuenca. La CEPAL sugiere distinguir en cuatro niveles (Tabla 1):

Tabla 1. Niveles de participación según CEPAL

Nivel de participación	Modalidad	Disposición	Característica
Informativo	Entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público	Vertical sin retorno	La participación posee un nivel mínimo o ninguno
Consultivo	Recoger opiniones, propuestas e intereses de las personas y grupos que participan.	Vertical con retorno	La consulta no es vinculante para la autoridad, pero debe comunicar su decisión final y fundamentar por qué incluyó algunas propuestas y otras no.
Decisorio	Los participantes tienen una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión	Horizontal asimétrico	Puede ser un proceso de consulta cuyo resultado es vinculante como un plebiscito, o cuando ciudadanos y autoridad pública conforman un grupo que tiene por objetivo debatir sobre un asunto público para, en forma colectiva, tomar una decisión al respecto.
Cogestión	Gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos y autoridad pública.	Horizontal con gestión	Participación en la toma de decisiones e implementación.

Fuente: elaboración personal sobre la base de Sandoval *et al.* (2015)

Toda estrategia de participación ciudadana en un proceso de planificación debe enmarcarse en un conjunto de principios, los cuales proveen una orientación estratégica al momento de tomar definiciones metodológicas sobre cómo organizar el proceso de participación (Sandoval *et al.*, 2015):

- ~ Principio de transparencia y acceso a la información: permite que los ciudadanos estén informados sobre las acciones y decisiones de sus gobiernos, lo cual es fundamental para que puedan participar de manera informada en la vida democrática y ejercer control sobre las autoridades. La condición es el acceso a la información en forma oportuna y entendible. Este principio se vio fortalecido en los últimos años con la ratificación legislativa del Acuerdo de Escazú.
- ~ Principio de voluntariedad: la participación de los ciudadanos en la vida política y comunitaria debe ser una elección personal, basada en su propio interés y convicción, y no puede ser impuesta por el gobierno u otras instituciones.
- ~ Principio de no exclusión: se refiere al derecho de todos los individuos, sin importar su origen étnico, género, orientación sexual, nivel socioeconómico, o cualquier otra característica, a participar plenamente del proceso. La exclusión de algún grupo priva al proceso de conocer todos los puntos de vista y de anticipar aspectos conflictivos.
- ~ Principio de equidad: todos los individuos deben tener oportunidades justas y accesibles para participar, independientemente de sus diferencias socioeconómicas, culturales u otras, y ningún grupo debe tener un trato especial o privilegios que los otros no tienen. Implica que se deben tomar medidas para compensar las desigualdades que pueden obstaculizar la

participación de ciertos grupos o individuos.

~ Principio de reconocimiento y respeto por la diversidad: la comunidad está compuesta por una amplia gama de identidades, experiencias y perspectivas, y cada una de ellas aporta valor y enriquece la vida democrática, lo que implica una fuente de fortaleza y creatividad en la construcción de comunidades más inclusivas y justas.

~ Principio de receptividad: se refiere al compromiso de asegurar que todas las opiniones y propuestas serán escuchadas y que no se dará preferencia a las propuestas de un determinado grupo.

Existen ciertos requisitos para implementar un proceso de participación ciudadana. Los mismos son:

- ~ institucionalización de los procesos de participación;
- ~ voluntad política de las autoridades responsables;
- ~ experiencia en la materia del equipo profesional que debe llevar adelante el proceso;
- ~ recursos disponibles para la elaboración e implementación de la estrategia;
- ~ personas y grupos interesados en participar.

Los organismos internacionales también han hecho hincapié en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de consulta en los territorios indígenas, el Principio 10 respecto a la participación en la toma de decisiones allí donde hay impactos ambientales en un territorio, y la perspectiva de género, entendiendo que, a la hora de generar procesos de planificación en distintas escalas territoriales, el género debe ser un componente de primer orden a tener en cuenta.

### **Caracterización de la cuenca del río Luján**

La cuenca del río Luján se encuentra al noreste de la provincia de Buenos Aires, su superficie es de 3.401 km<sup>2</sup> y la longitud aproximada, desde las nacientes hasta la desembocadura en el río Paraná, es de 128 km. Nace en el partido de Suipacha en la provincia de Buenos Aires y junto a sus 71 arroyos tributarios, conforman la denominada cuenca del río Luján. Abarca 17 partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que, según el censo de 2010, cuenta con 2.795.648 habitantes y representan el 16,78% de la población total de la provincia de Buenos Aires, con una densidad poblacional de 227,4 hab/km<sup>2</sup> (COMILU, s.f.).

Los municipios con mayor participación dentro de la Cuenca, en cantidad de habitantes, son: Pilar, Escobar y José C Paz. Los partidos que forman parte de la cuenca del río Luján, presentan gran heterogeneidad en sus dinámicas socioeconómicas, pues los partidos de la Cuenca Alta (Suipacha, Chacabuco, Carmen de Areco, Mercedes y San Andrés de Giles) tienen un perfil agropecuario y rural, mientras que los partidos de la Cuenca Media y Baja, tales como Luján, Pilar, General Rodríguez y Campana, presentan una composición mixta entre actividad agropecuaria, industrial y una dinámica urbana. Por el contrario, los partidos como Escobar, parte de Tigre, Moreno, Malvinas Argentinas y José C. Paz,

tienen una dinámica eminentemente urbana. Según el Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján el 11,4% de la población que habita la cuenca tiene al menos uno de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los partidos que poseen mayor proporción de hogares con NBI en relación a la totalidad de hogares en cada partido son: Moreno (16,6%), Campana (15,6%), Pilar (13,0%), Malvinas Argentinas (12,8%) y José C. Paz (12,4%) (CAF, 2016).

En la cuenca del río Luján se presentan inundaciones periódicas en las zonas baja y media. El avance de un modelo de urbanización de crecimiento por medio de enclaves (Levy, 2003, como se citó en Capron y Esquivel Hernández, 2016), ya sea de baja densidad en las zonas de alto poder adquisitivo, como las construcciones informales en barrios vulnerables, generan una modificación negativa del escurrimiento hídrico y una ruptura del paisaje natural. El desarrollo de barrios cerrados, el avance de la actividad agrícola sobre la zona periurbana y el asentamiento de barrios precarios en las proximidades de la ribera, son los factores principales que, de conjunto, ponen en riesgo los servicios ambientales de la Cuenca y amenazan, en primer lugar, a las poblaciones vulnerables, pero también a los centros urbanizados; sumando riesgos a las inundaciones cada vez más recurrentes y a la contaminación producto de los agrotóxicos, los arrojados industriales y los residuos domiciliarios.

El Informe de la CAF (2016) menciona el avance no planificado de la urbanización, modificaciones espontáneas del uso del suelo, deficiencias en la fiscalización y aplicación de la normativa ambiental, así como limitadas instancias de participación ciudadana. Sobre la base de este desarrollo inmobiliario al margen de las reglas y normas que pone el Estado y, muchas veces, gracias a los claroscuros legales o los intersticios entre legalidad e ilegalidad permitidos por razones de ingresos fiscales, se gestan conflictos ambientales, sociales y económicos. Se trata de conflictos vinculados al emplazamiento en áreas de peligrosidad hídrica, a la incompatibilidad de usos, a la ocupación de espacios que generan fracturas urbanas irreparables o bloqueos de la escorrentía del humedal, al déficit de servicios que este crecimiento genera, a la proliferación de basurales y el aumento peligroso de la contaminación. En particular, el desarrollo de barrios cerrados reconfiguró el territorio de la Cuenca, profundizando las desigualdades socioterritoriales (Pintos y Narodowski, 2017).

La combinación de los problemas ambientales, sociales e institucionales, ha creado una serie de consecuencias que impactan en la vida cotidiana de las personas y en la salud de las instituciones públicas.

### **Formación del Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU)**

Como respuesta a los graves problemas ambientales, y en particular, luego de la gran inundación de 2015 que afectó particularmente al casco histórico de Luján, la administración provincial ha impulsado la creación del Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU), con el objetivo de captar financiamiento y comenzar a resolver los problemas ambientales mediante obras de infraestructura. En ese

sentido, el “Estudio Plan Integral y Proyecto Obras de Regulación y Saneamiento del río Luján” (Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas, 2015) propuso la ejecución de acciones estructurales y no estructurales.

El COMILU, al igual que otros comités y agencias, son formas políticas novedosas que no responden a la delimitación jurídica preexistente, y son relativamente nuevas. Obedecen a nuevas modalidades interjurisdiccionales y se han ido implementando tanto en América Latina como en Argentina (Lanfranchi y Bidart, 2016). La teoría política los encuadra dentro del concepto de gobernanza. Por lo general estas formas incorporan, por definición, algún tipo de participación social en sus redes de gobierno.

## **Marco conceptual**

### ***Estado y participación ciudadana***

Desde el punto de vista de la gobernanza democrática, el papel que juegue el Estado pasa a ser clave, en función de contrapesar la fragmentación territorial y las desigualdades derivadas de la expansión urbana desintegrada. Grandinetti y Nari (2016) resaltan el papel central del Estado nacional y de sus capacidades organizativas, políticas y económicas pero, a su vez, reformula la verticalidad en la toma de decisiones.

El énfasis de la literatura hacia la participación directa (Della Porta, 2017) expresa la emergencia de nuevas identidades sociales y su movilización alrededor de nuevas reivindicaciones, que son percibidas como desafíos al mundo oficial de la política (Crouch, 2004). Pero el papel fundamental que puede jugar la acción colectiva y la organización de la sociedad civil, no debe suponer la anulación del rol central de la burocracia weberiana tradicional, sino su reinscripción en formas de gobernanza territorial más complejas. La forma de potenciar la participación social y ampliar la intervención democrática de los sectores subalternos puede ser reforzada con el fortalecimiento de la capacidad de crear valor público de calidad y evitar la captura de las instituciones por los intereses hegemónicos. Así, autonomía estatal, fortalecimiento institucional y participación ciudadana, constituyen el trípode sobre el que puede asentarse una política pública de calidad y democrática, cuyo objetivo apunte a la ampliación de los derechos ciudadanos (Castellani, 2020).

### ***La gobernanza de cuencas***

La gobernanza de cuencas implica una gestión integral de los recursos hídricos, lo que significa que se la debe considerar como una unidad morfológica integral, que debe incluir, no sólo el agua, los suelos, la vegetación, la fauna y la flora; sino también los aspectos socioeconómicos y culturales de su población. Por lo tanto, la cuenca es reconocida como la unidad territorial más adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos, ya que conforman un área o ecorregión común donde interactúan, en un proceso permanente y dinámico,

el ciclo hidrológico con los sistemas físico (recursos naturales) y biótico (flora y fauna), y estos con el sistema socioeconómico. El concepto del «manejo de cuencas» fue evolucionando en todo el mundo desde una concepción basada en los aspectos técnicos sobre el manejo de los recursos naturales con el fin de controlar y gestionar los recursos hídricos, hacia otra que también toma en cuenta los recursos asociados al agua y la existencia de un territorio social habitado (Dourojeanni, 1990).

Los modelos de gobernanza metropolitana son, en la actualidad, la solución más lógica y eficiente para resolver y prevenir los diversos problemas que enfrentan las ciudades, según el informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (Lanfranchi y Bidart, 2016). Pero ha chocado históricamente en Argentina con las formas político-administrativas que adopta el régimen político electoral de circunscripciones que dividen las áreas metropolitanas (Badía, 2009). Esto ha creado problemas interjurisdiccionales que han repercutido desfavorablemente para lograr una gobernanza de cuenca integrada vertical y horizontalmente.

Por eso mismo se han implementado diversas modalidades de agencias interjurisdiccionales, pero que muchas veces no logran alcanzar el estatus de una real gobernanza interjurisdiccional; o bien, en el caso de cuencas al interior de una sola provincia, siguen siendo dependientes del gobierno provincial.

### **Casos de referencia**

En Latinoamérica, países como México y Brasil han comprendido la importancia de la coordinación metropolitana y están desarrollando instrumentos jurídicos para abordarla. En Argentina, la provincia de Santa Fe aprobó la Ley Provincial 13.532/2016 de Áreas Metropolitanas, publicada en el B.O. el 11 de mayo de 2016, promueve entes de coordinación metropolitana en la capital provincial y las ciudades de Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto, Rosario, e inició procesos en otras tantas (Lanfranchi y Bidart, 2016). En el AMBA se han desarrollado iniciativas que son, al mismo tiempo, un paso adelante pero totalmente insuficientes. Las agencias de cuenca son una de ellas. El estudio de CIPPEC demuestra que la coordinación actual efectiva es muy baja -3 puntos sobre 16- y que su necesidad potencial de coordinación metropolitana es muy alta -9 puntos sobre 10-.

La institucionalización de la gobernanza de cuenca a través de organismos institucionales, efectiviza la coordinación intersectorial e interjurisdiccional, puesto que una cuenca abarca diversas jurisdicciones, que pueden ser provinciales o municipales. Además, incorpora diversos aspectos de una tarea de gobierno, como accesibilidad y transporte, manejo hídrico, agua y saneamiento, hábitat y vivienda, residuos, entre otros, lo que requiere de una coordinación creciente.

En algunos países de América Latina, las necesidades de hacer frente a problemas no resueltos o que evidencian crisis agudas, como el manejo del agua en zonas áridas con riego (en nuestro país un caso destacado ha sido el de Mendoza), devinieron en la creación de entidades multijurisdiccionales y multiactorales

de manejo y gestión hídrica y de cuencas, en algunos casos de la energía, y la consolidación de estructuras de gobernanza multinivel, desarrollando innovaciones institucionales como respuesta.

En el caso de Brasil, basado en una gobernanza democrática de las aguas como recurso hídrico, la gestión de cuencas, vertebró órganos de Estado de los distintos niveles de la Unión, estados y municipios, que opera en los territorios a través de espacios de participación que son los 21 Comités de 22 Unidades de Gestión de Recursos Hídricos (UGRHI) orientados todos por un Plan. En este proceso de gobernanza se establecen procedimientos y prácticas con reglas pactadas y amplia participación. La política estadual de Recursos Hídricos de San Pablo, que inspiró a la legislación brasilera nacional, establece las directrices basadas en los principios de participación, descentralización e integración; establece órganos colegiados de decisión integrados por representantes de entidades del Estado, de los municipios y de la sociedad civil, con igual número de representantes; y propone comités de cuencas hidrográficas de carácter consultivo y deliberativo con participación paritaria de los municipios en relación al Estado y participación de la sociedad civil. El Comité de cuencas es denominado simbólicamente "parlamento de las aguas" por ser una plenaria de representantes para deliberar las cuestiones referentes a los intereses de los diversos actores sociales que operan en la cuenca (Tesch, 2012).

### ***Estrategias de participación ciudadana***

Cualquier instrumento de gestión local que se proponga impulsar una estrategia de participación ciudadana, debe cumplir algunas condiciones mínimas para que su gestión participativa sea viable. Algunas de ellas podrían ser:

- a. Conformar un equipo técnico que llevará adelante la estrategia de participación ciudadana.
- b. Realizar un análisis político-estratégico del contexto, analizando la situación general; el territorio involucrado; los actores clave; los potenciales conflictos; los plazos propuestos; y las demandas de participación existentes.
- c. Elaborar la estrategia de participación, que debe incluir: definir los objetivos, nivel de participación, un plan de difusión, un diseño metodológico, un plan de trabajo, evaluación y presupuesto.
- d. Aprobación de la estrategia. El objetivo de esta etapa es aprobar la estrategia de participación ciudadana en las instancias formales que correspondan, de forma de garantizar su viabilidad política, técnica y presupuestaria.
- e. Implementar la estrategia de participación ciudadana de acuerdo a las definiciones realizadas en las etapas anteriores.
- f. A nivel consultivo: Incorporación de propuestas con factibilidad política, técnica y económica que aporten al mejor logro de los objetivos del instrumento de gestión pública. Esta elección debe ser justificada públicamente, así como explicitar los motivos por los que no se han tomado en cuenta otras.
- g. A nivel decisorio: lograr que la institución pública y las personas y grupos

participantes lleguen a un acuerdo sobre los cambios a incorporar para el mejor logro de sus objetivos.

- h. Evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la estrategia de participación ciudadana, que permita conocer el nivel de cumplimiento de los objetivos, actividades, resultados esperados y establecer lecciones aprendidas.

## Resultados

Siguiendo la metodología propuesta por Lanfranchi y Bidart (2016), se proponen algunos elementos para analizar los antecedentes, composición y resultados del COMILU, pero incorporando la dimensión participativa que no está indagada en su documento y donde adoptamos lo sugerido por la CEPAL.

~ Trayectoria: el Comité surge sobre la base de la Ley 14.578 promulgada en 2013, Boletín Oficial, 6 de febrero de 2014, que declara la emergencia hídrica en toda la cuenca del río Luján, a los efectos de realizar las obras necesarias y la implementación de las acciones tendientes a la reparación de los daños producidos como consecuencia de los desbordes del río. Dentro del plan de obras, se incluye un análisis exhaustivo del estado del río y su valle de inundación. En marzo del 2015, la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, sancionó la ley de creación del Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU) mediante la Ley Provincial 14.710/2015, y fue constituido formalmente el 6 de diciembre de 2017 por resolución del Directorio del Comité de Cuenca. Han sido medidas adoptadas en respuesta a los graves y permanentes desbordes del río Luján. La inundación de 2014, dejó sumergida parte importante del centro de Luján y de la Basílica, afectando el patrimonio cultural y religioso, además de viviendas e infraestructura. En ese sentido el Estado ha tenido un rol «reactivo» frente a los acontecimientos y a la opinión pública. Daniel Scioli, gobernador de la provincia de Buenos Aires entre 2007 y 2015, toma conciencia de la gravedad de la situación y su administración comienza las gestiones para la realización de obras de infraestructura con la CAF. Pero uno de sus requisitos es la formación de un Comité de cuenca. Aprobado durante su gestión, se continuó con la de María Eugenia Vidal, gobernadora entre 2015 y 2019, pero en los dos primeros años el Comité, en palabra de su ex Director General Ejecutivo, Martín Marazzi (2020), estuvo paralizado, con tres empleados como todo su personal. El CCH nunca pudo ser formalmente constituido, por problemas legales, y aun hoy se está convocando a las asociaciones interesadas a inscribirse en el registro.

~ Estructura institucional: está conformado como un ente autárquico con plena capacidad jurídica para actuar en el ámbito del derecho público y privado, para la realización de actos y con capacidad de contratar para el cumplimiento de sus fines, y destinado a la realización de acciones tendientes a preservar el recurso hídrico y a gestionar el mismo de manera integral y sustentable. El organismo de vinculación entre el ente autárquico y el Poder Ejecutivo es el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Mientras que en la Cuenca del Río Reconquista (COMIREC), el eje articulador es la contaminación; y en la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) es la

calidad del agua y, por lo tanto, la institución central es Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), en el COMILU el centro de las preocupaciones pasa por la inundación, por lo que el rol fundamental lo cumple la Dirección Provincial de Hidráulica (DPH) y las obras de infraestructura.

~ Funciones: el COMILU está facultado para planificar, coordinar, ejecutar y controlar un plan de gestión integral y la administración de la Cuenca, planificar el ordenamiento ambiental y territorial en la Cuenca, llevar a cabo actos jurídicos o procedimientos administrativos, formular la política ambiental en coordinación con los organismos competentes en la materia y promover expropiaciones y relocalizaciones que se ajusten a los fines encomendados, entre otras medidas. No tiene a su cargo el poder de policía, que queda en manos de la provincia. A pesar de las potestades otorgadas por ley para la ejecución, la realidad es que el que realmente ejecuta las obras es la provincia, en particular la Subsecretaría de Recursos Hídricos. La fiscalización y control del COMILU está a cargo del gobierno de la provincia y de sus organismos constitucionales (Ley Provincial 14.710/2015, art. 8). No hay participación local ni social en el mismo.

~ Composición: el Directorio del Comité de Cuenca del Río Luján, según la Ley Provincial 14.710/2015, en su artículo sexto, establece que la Dirección y Administración del Comité de Cuenca del Río Luján está a cargo de un Directorio conformado por siete (7) miembros, entre los que figuran un Presidente designado por el Poder Ejecutivo Provincial, tres (3) directores designados por el Poder Ejecutivo Provincial y tres (3) directores designados por los municipios. Con el propósito de que el organismo cuente con la participación de la sociedad civil, su marco legal establece la conformación de un Consejo Consultivo Honorario (CCH). Este Consejo, tiene como función asesorar al Directorio, sin que sus opiniones tengan carácter vinculante. El CCH está integrado por representantes de usuarios de servicios, entidades empresarias intermedias, profesionales, el sector académico-universitario y organizaciones no gubernamentales. Estas organizaciones pueden dejar constancia de las propuestas y problemáticas, las cuales pueden ser incluidas en el orden del día de las reuniones del Directorio. Como puede observarse, la participación real y efectiva dada al CCH según la norma, no vincula ni establece otros mecanismos de participación, más allá de las audiencias públicas en el caso de las obras de infraestructura. El Decreto 346/2021, en su artículo 5º, establece que el mismo estará integrado por:

- a. Cinco consejeros titulares y suplentes en representación de usuarios/as de servicios de provisión de agua potable y cloacas, cámaras empresariales de la industria, de los desarrolladores inmobiliarios, de las cámaras empresariales de los comercios y de las entidades agrícola-ganaderas;
- b. Tres Consejeros/as titulares y tres Consejeros/as suplentes en representación de los consejos o colegios profesionales;
- c. Tres Consejeros/as titulares y tres Consejeros/as suplentes en representación de entidades académicas y universidades;
- d. Diez Consejeros/as titulares y diez Consejeros/as suplentes en representación de organizaciones no gubernamentales, debiendo asegurarse la participación de los barrios con vulnerabilidad social.

~ Presupuesto: el patrimonio y los recursos del Comité son provistos por lo que determine el presupuesto provincial, y de servicios y créditos internacionales (Ley Provincial 14.710/2015, art. 9). Los municipios no aportan financiación y no hay impuestos o tasas que lo financien. En ese sentido, es dependiente del presupuesto provincial. El sitio web del COMILU no provee información sobre presupuesto total anual ni de ejecución presupuestaria, por lo que no posee una política de transparencia activa. Según consigna la Ley 15.310/2021 de Presupuesto Provincial para el ejercicio 2022, el presupuesto asignado al COMILU para 2022 es de 2.369.275.000. Dicha partida incorpora los créditos de las obras en ejecución en los municipios. Recién en marzo de 2022, el COMILU se inscribió en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), como organismo público para poner en funcionamiento los distintos sistemas de gestión administrativa. El presupuesto 2023 no figura en la información pública del COMILU, pero en el ejercicio 2023 del presupuesto, en la composición del gasto por finalidad-función y jurisdicción, figura una asignación de 6.203.503.000 pesos bajo los conceptos de agua potable, saneamiento y protección del medio ambiente, de los cuales unos 5.800.000.000 son gastos de capital. Pero no figura la ejecución presupuestaria, ni anual ni por trimestre. Por lo que no es posible para la sociedad civil dar seguimiento e informarse adecuadamente de la gestión del COMILU. La base de la ley nacional de responsabilidad fiscal y de transparencia es dar instrumentos de acceso a la información que son prerequisites de cualquier proceso de participación, incluso en el nivel más elemental. Además, los informes semestrales que el Directorio debe elevar al Banco de Desarrollo (CAF) no figuran en la página web. Adicionalmente, los datos están provistos en formato pdf y no en forma de dataset, con lo que no permite su manejo, interoperabilidad ni análisis.

~ Desempeño: en función de sus objetivos, el COMILU impulsó el Proyecto de Implementación del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján, formulado por la provincia de Buenos Aires en el año 2015, que actualmente se está implementando a través de los préstamos CAF 10061 y CAF 11342 del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) cuyo eje central es la mitigación de los efectos de las inundaciones. En la actualización del Plan de Manejo Integral, formulado en 2021 bajo los impactos de la pandemia de COVID-19, se incluyen abordajes respecto a las inundaciones, que involucra la problemática de algunas subcuencas de zonas muy pobladas no incluidas en el Plan original con problemas de inundaciones y calidad de agua, y el drenaje pluvial en algunas zonas urbanas, entre otros. Las tareas más frecuentes son las de monitorear, coordinar, planificar y promover.

~ Participación ciudadana: como lo hemos mencionado, el Consejo Consultivo Honorario es el órgano de canalización de las inquietudes de la sociedad civil. Es del tipo no vinculante y tiene como función asesorar al Directorio. En 2019 tomó cierto impulso con dos reuniones preparatorias y dos talleres, el "Primer seminario Internacional para la Gestión de la Cuenca del río Luján, Intercambio de experiencias y buenas prácticas", y el "Primer Taller participativo, preparando la acción gubernamental en el COMILU". El documento de Actualización

del Plan expresa como logros de la gestión las dos reuniones iniciales del CCH que datan de 2019 pero reconoce que no se han realizado más reuniones, y que tuvieron contactos informales con algunas de las asociaciones (COMILU, 2021). El documento también menciona que: se ha mantenido una relación informal con las organizaciones de la comunidad y el COMILU, de acuerdo al rol previsto por el Manual Operativo del crédito CAF 10.061 y ha convocado a dichas organizaciones a las reuniones de sociabilización de las obras que se están ejecutando en el marco de dicho Préstamo. (COMILU, 2021, p. 28)

Diversas organizaciones de la sociedad civil han demostrado, desde 2019, su disconformidad con la composición del CCH, en relación a la representación de los sectores, de las modalidades de representación y de los sectores a representar (COMILU, 2019, actas 1 y 2).

En el Documento de Actualización de Obras elaborado por AySA (2021) se afirma que las obras a financiar incluirán un Programa de Relacionamento con la Comunidad, con espacios y metodologías mediante las cuales, cada persona potencialmente afectada podrá plantear sus opiniones y observaciones. Las instancias de participación se resumen a continuación:

- ~ Antes del contrato de la obra: a través de los resultados de la consulta del Estudio de Impacto Ambiental y Social (EIAS) y del Proyecto de obra.
- ~ Durante el período de construcción: a través del Programa de relacionamiento con la comunidad establecido en el PGAS.

Aunque parece profundizar los esfuerzos de participación incluyendo mecanismos para cada una de las obras, estas no están articuladas de ninguna forma con el CCH ni su proceso participativo parece documentado ni registrado en los documentos oficiales del COMILU.

En 2020 comienzan una serie de contrataciones de personal, en su mayoría, especialistas ambientales e ingenieros, agrimensores y abogados, pero no hay contratación de personal especializado en la gestión de participación comunitaria, que como lo indicaba el documento de CEPAL es uno de los prerrequisitos para el impulso de la participación ciudadana.

En la Tabla 2 se podrán observar las características fundamentales del tipo de gobernanza de la cuenca del río Luján, las que se pueden resumir como sigue:

- ~ Trayectoria basada en la emergencia.
- ~ Arquitectura institucional sin jurisdicción metropolitana.
- ~ Modelo de Comité sin planificar. Estado reactivo.
- ~ Gobierno por delegación de tipo vertical. Participación ciudadana intermitente y consultiva.
- ~ Rotación municipal. Municipios como actores secundarios.
- ~ Funciones ejecutivas transversales amplias con potencial para una gestión integrada.
- ~ Falta de independencia presupuestaria.
- ~ Desempeño básico enfocado en obras de infraestructura gris aliviadora de inundaciones.

Tabla 2. Esquema de gobernanza en la cuenca del río Luján

Criterios de selección	Características	Modalidad	Tipología
Trayectoria	Funcionamiento real menor a los 6 años	Nace impulsado ante la emergencia hídrica	No hubo voluntad propia de municipios ni planificación de cuenca
Estructura institucional	Ente autárquico con plena capacidad jurídica pero débil integración de municipios y sociedad civil. La Subsecretaría de Recursos Hídricos cumple un rol clave.	Controlado por gobierno provincial e integrado por gobiernos municipales	Carencia de identidad metropolitana o de región
Representación	Representación municipal subordinada al Poder Ejecutivo Provincial	Participación municipal rotativa con dominancia del PEP	Nivel de participación municipal bajo
Funciones	Está facultado para planificar, coordinar, ejecutar y controlar un Plan de Gestión Integral y la administración de la Cuenca, planificar el ordenamiento ambiental y territorial	Capacidad de ejecución transversal, subordinado al poder político provincial y municipal	Nivel del poder interjurisdiccional bajo
Composición	Bipartito entre gestión provincial y municipios con jerarquía vertical del Poder Ejecutivo	Composición interjurisdiccional con dominancia del Poder Ejecutivo Provincial	Vertical sin participación
Presupuesto	El patrimonio y los recursos del COMILU son dependientes del presupuesto provincial	Carente de fondos propios como tasas e impuestos	Falta de independencia
Desempeño	Se le dio impulsó al Plan de Manejo Integral de la Cuenca Del Río Luján con la implementación de obras de infraestructura	Impulso de infraestructura local moderada con mitigación de la crecida intermitente del río. No ha logrado cambios estructurales en relación a los desarrollos inmobiliarios, los residuos, la contaminación y la restauración de zonas de humedal	Básico enfocado en infraestructura de urgencia

Fuente: elaboración personal sobre la base de la Actualización del Plan de Manejo Integral (COMILU, 2021) e información oficial de página web del COMILU

### **Actualización del Plan de Manejo Integral**

La Actualización plantea, por primera vez, tres ejes estratégicos transversales, que aportan la visión que se propone para su implementación y que son una innovación en una estrategia integrada de la gobernanza de cuenca:

- ~ Soluciones basadas en la naturaleza: considerar a las soluciones basadas en la naturaleza, solas o en conjunto con las infraestructuras grises, como alternativas válidas para dar respuesta a los desafíos que plantea la gestión del agua.
- ~ Coordinación y participación: coordinar la ejecución de las acciones con las organizaciones gubernamentales involucradas e impulsar la participación de las organizaciones no gubernamentales para mejorar la toma decisiones.

~ Perspectiva de género: introducir la perspectiva de género en el diseño, formulación e implementación de las medidas infraestructurales y no infraestructurales.

La propuesta de soluciones basadas en la naturaleza fue incluida en la agenda por las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico desde las primeras reuniones del CCH en 2019. Dichas organizaciones sostenían la defensa y restauración del humedal y sus meandros, ante los proyectos de infraestructura de rectificación del río. El concepto fue desarrollado por el Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2018 (WWAP, 2018). El mismo se lo define en la Actualización como un objetivo a implementar y una alternativa junto a obras de infraestructura. Pero no aparece en ningún proyecto específico, con excepción del diseño para el tratamiento de efluentes cloacales en tres poblaciones menores a 5.000 habitantes para las localidades de Olivera y Tomás Jofré de redes cloacales, pero no aborda las soluciones respecto al humedal. El trasfondo de las discrepancias se debe a la confrontación entre la mirada de sectores relevantes de la sociedad civil respecto a la defensa y restauración del humedal frente a ciertas obras hidráulicas, a las que consideran perjudiciales para los fines propuestos, y el Ministerio de Infraestructura y las autoridades del COMILU, que consideran imprescindibles dichas obras y una utopía retrotraer la situación de algunos barrios cerrados que han sido desarrollados bajo la ilegalidad.

La Actualización del Plan (COMILU, 2021) da por sentado la necesidad de las obras. Cuando ciertas organizaciones de base critican los experimentos formales de democracia participativa tan limitada, apuntan a las conexiones faltantes entre consulta, deliberación, decisiones y seguimiento, pero también a la "distorsión tecnocrática del debate político" (Della Porta, 2017, p. 87). Pero las soluciones basadas en la naturaleza y la infraestructura verde son recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], (2020) para contrabalancear con soluciones menos costosas la tendencia a la inversión de capital en infraestructura, muchas veces definidas con criterios más políticos que técnicos o basados en una mirada sesgada hacia este tipo de inversiones.

En lo que respecta a los planes de participación ciudadana, sólo se menciona el formulario para la inscripción en el registro, pero no quedan proyectados ni talleres ni metodologías, instrumentos o personal para la gobernanza participativa. No se reflexiona sobre los niveles de participación deseados, su justificación y su planeamiento. Y de no ser por las audiencias y la información parcial publicada en la página *web*, el COMILU alcanza apenas con la exigencia de las salvaguardas sociales de la CAF. En lo que hace a la participación municipal, algo que queda fuera del alcance de este trabajo, pero que cabe mencionar, parece ser formal y subordinada a la centralidad del gobierno provincial y al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos.

La perspectiva de género no se la menciona en otra parte que no sea en los ya citados proyectos transversales estratégicos que no tienen carnadu-

ra en ningún plan, sino sólo en el párrafo citado como ideas del Informe de UNESCO y de la propia CAF.

En la Actualización del Plan de Manejo, se informa que se construyó y especializó el Índice de Vulnerabilidad Social frente a Desastres [IVSD] (COMILU, 2021), cuyos resultados permitieron las primeras aproximaciones a las criticidades del territorio de la Cuenca. Pero no hay un programa de gestión participativa de riesgo de desastres, que es la opción recomendada para generar resiliencia comunitaria. Por ejemplo, el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (PNRRD) tuvo cierto nivel de construcción participativa en la formulación del plan mediante consulta virtual durante todo 2022 y recabó opiniones, propuestas y perspectivas de la sociedad civil en relación con la formulación del Plan 2024-2030.

El COMILU sostiene que la institución está atravesando un proceso de transición hacia su conformación definitiva y su maduración, y reconoce la deuda que tiene con las asociaciones comunitarias debido a la demora en la puesta en marcha del CCH en esta segunda etapa iniciada en 2020. Pero un «proceso de transición» no necesariamente debe implementarse sin participación ciudadana.

Estos déficits encontrados en la documentación, página *web*, comunicación y Plan de Gestión, deben ser abordados también en futuras investigaciones, indagando en los actores claves mediante análisis cualitativo en la metodología de estudios de caso, que apunta a profundizar el estudio específico de la situación de gobernanza del COMILU mediante el análisis de otras fuentes secundarias, entrevistas en profundidad con actores claves y observaciones participantes, entre otras técnicas de análisis.

### **Niveles de participación ciudadana**

Como queda dicho en el marco conceptual, un aspecto fundamental de la gobernanza de cuencas es la participación ciudadana.

La arquitectura institucional del COMILU reserva el Consejo Consultivo Honorario como instancia de representación ciudadana. Como su nombre lo indica, se trata de un organismo consultivo. Las actas revelan cambios frecuentes en las disposiciones para su conformación y elección. Luego de los primeros talleres y reuniones, donde se evidenciaron los conflictos y la divergencia de puntos de vista, en particular sobre la rectificación del río, el Consejo dejó de ser convocado y esto paralizó su funcionamiento. En julio de 2023 se terminó de conformar un nuevo Consejo en el que participaron 13 instituciones entre universidades, cámaras empresarias, colegios profesionales, desarrolladores inmobiliarios y asociaciones civiles, según lo establece el Decreto 346/2021. La segunda reunión tuvo lugar en diciembre del 2023, donde la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la provincia de Buenos Aires presentó el "Manual para las Intervenciones en la Limpieza y Mantenimiento de los Cauces de Agua", entre otros temas.

El COMILU no posee una política de comunicación e información abierta que permita estándares respecto al principio 10 de la OCDE sobre la gobernanza del

agua, que promueve el involucramiento de las partes interesadas para que coadyuven de manera informada y orientada a resultados en el diseño e implementación de las políticas.

El COMILU no posee una política de integridad y transparencia activa que permita una mejor rendición de cuentas, base de cualquier política de participación ciudadana. El acceso a la información es débil y parcial. Tampoco fomenta marcos de gobernanza que ayuden a gestionar los arbitrajes entre usuarios del agua, áreas rurales y urbanas, zonas altas y bajas de la Cuenca, urbanizaciones cerradas y espacios públicos, sectores sociales, entre otros.

Al no tener espacios institucionales activos para la gobernanza participativa, tampoco posee personal especializado ni equipo técnico para desarrollar las instancias de participación ciudadana. No existe un análisis político estratégico para la gobernanza participativa, no se conocen los potenciales conflictos, las demandas existentes de los distintos actores de la sociedad civil, ni siquiera de manera informal. En conclusión, no hay estrategia de participación.

Los talleres participativos realizados en 2019 no se han repetido ni se abrió un debate público organizado sobre los diferendos y diversidad de propuestas respecto a la Actualización del Plan. Ni en la Actualización ni en ningún otro documento, se propone y defiende las decisiones de inversión y medidas de gestión para ser justificadas públicamente, así como explicitar los motivos por los que no se han tomado en cuenta otras propuestas.

Al no existir estrategia ni personal especializado, no hay una evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la estrategia de participación ciudadana, resultados esperados y lecciones aprendidas, ni siquiera de la experiencia limitada de 2018-2019.

Por último, pero no menos importante, no ha existido una campaña de comunicación y promoción de la participación, ya sea mediante mecanismos formales o informales, lo que, sumado a los déficits y carencias detalladas más arriba, evidencian de conjunto, una débil decisión política para involucrar a la ciudadanía y a los ámbitos institucionales territoriales como los municipios, en el proceso participativo.

### **Tipología de participación ciudadana**

La Tabla 3 ofrece un esquema de participación ciudadana. Tomamos como parámetro de medición cuatro niveles para una tipología de la participación ciudadana según algunos de los criterios ofrecidos por CEPAL. Ellos son: Activa, Limitada-consultiva, Ausente, Excluyente.

Dicha tabla evidencia una estrategia institucional de limitar la participación ciudadana, con algunos elementos de exclusión. Las modificaciones normativas, las idas y vueltas en la conformación del CCH, así como los cambios en el Directorio, evidencian un lento proceso de institucionalización y una dificultad para manejar conflictos y contradicciones entre actores sociales relevantes, así como integran en las estrategias de participación a los sectores vulnerables.

Tabla 3. Participación ciudadana según áreas de desempeño

Tópicos relevantes	Descripción	Modalidad	Tipología
Participación ciudadana	Se canaliza mediante el Consejo Consultivo Honorario, no formalizado institucionalmente y de funcionamiento intermitente. No hay consultas públicas u otras modalidades de participación	Vertical-subordinada, sin funcionamiento regular	Limitada-con-sultiva
Instrumento de gestión pública participada	No hay gestión común ni toma de decisiones comunes, sólo consultivas	Sin toma de decisiones. Participación pasiva	Limitada-con-sultiva
Representación de sectores sociales vulnerables	No hay movimientos ni asociaciones que representen a los sectores vulnerables dentro del CCH	Se ha excluido a sindicatos, movimientos sociales, desocupados, representantes de barrios populares o campesinos	Excluyente
Cantidad de organizaciones presentes en el CCH	Trece organizaciones en representación de cámaras empresarias, colegios profesionales, universidades y asociaciones no gubernamentales	Insuficientes para representar el amplio abanico de organizaciones existentes en las cuencas alta, media y baja. Tampoco existe una organización intermedia amplia como parlamento social, asamblea general u otra instancia amplia	Limitada
Transparencia activa	Existe una página web con información con actualización intermitente e insuficiente. Planes y programas se publican con retraso. Publicación intermitente de informes o actas. Inexistencia de actas del Directorio	Limitada a informar de obras y talleres educativos en localidades	Limitada
Perspectiva de género	Se la menciona en la Actualización del Plan de Manejo Integral, pero no hay un programa público u otra medida que se esté llevando a cabo	Declaración de intenciones aun no concretada	Ausente
Nivel de involucramiento de sectores vulnerables	No existen como actores dentro del esquema institucional o los programas de participación	No son sujetos de políticas públicas que los integren	Excluyente
Comunicación	No hay campaña de comunicación que promueva la participación ciudadana	Se restringe la comunicación a la publicación de actas de reunión formales	Ausente

Fuente: elaboración personal sobre la base de la Actualización del Plan de Manejo Integral (COMILU, 2021) e información oficial de página web del COMILU.

Como hemos mencionado, los principios sobre los que el paradigma de la gobernanza democrática descansa son: la coherencia, la coordinación, la cooperación y la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Recordemos que toda estrategia de participación ciudadana en un proceso de planificación, debe enmarcarse en este conjunto de principios que proveen una orientación estratégica a la gestión.

Tomamos entonces los datos ofrecidos en la Tabla 3 y los analizamos como un semáforo de evaluación de gobernanza democrática (Tabla 4), donde el nivel 1 es el más alto, e incluye la puesta en práctica de manera activa de los principios; el

2 es intermedio y representa un esfuerzo limitado por aplicarlos y; el nivel 3 el más bajo, en el que no existe voluntad ni medios para llevarlos adelante.

Tabla 4. Semáforo de gobernanza democrática COMILU

Principio de gobernanza democrática	Modalidad	Tipología
Principio de transparencia y acceso a la información	Limitada	Nivel 2
Principio de voluntariedad	Limitada	Nivel 2
Principio de no exclusión	Excluyente	Nivel 1
Principio de equidad	Excluyente	Nivel 1
Principio de reconocimiento y respeto por la diversidad	Excluyente	Nivel 1
Principio de receptividad	Limitado	Nivel 2

Fuente: elaboración personal sobre la base de la Actualización del Plan de Manejo Integral (COMILU, 2021) e información oficial de página web del COMILU.

El semáforo no alcanza en ninguno de los principios el nivel 1 de puesta en práctica de manera activa de los mismos. Y en relación a los sectores vulnerables cae al nivel 1 excluyente.

Con lo expuesto hasta aquí sobre niveles de gobernanza multiescalar y niveles de participación ciudadana, estamos en condiciones de abordar la discusión sobre las causas y los problemas que generan un nivel bajo y excluyente de participación multiactoral.

## Discusión

El COMILU ha dado sus primeros pasos en los últimos cinco años en medio de situaciones complejas como la pandemia de 2020 y 2021. Sin embargo, más allá de que cualquier proceso de consolidación, implica un crecimiento a mediano y largo plazo, algunos problemas en la gestión de la Cuenca surgen con el mismo sello de nacimiento, y se relaciona con las formas en que se gestionan las cuencas a nivel nacional, provincial e interjurisdiccional.

En primer lugar, el COMILU nace como respuesta apresurada ante el desastre de las inundaciones de 2014, y su eje fue y sigue siendo las obras de infraestructura para mitigar las inundaciones, entre las que se encuentra la rectificación de un tramo del río. La gestión de la Cuenca, como ya lo había mencionado la OCDE para el conjunto de la política hídrica, nació reactiva y reparadora, en lugar de proactiva, preventiva y planificada. Como ha mencionado el informe de la OCDE sobre la gestión del agua en Argentina, esta respuesta contrafáctica puede estar debiéndose a la sensación de abundancia de agua que durante mucho tiempo ha escondido los problemas de contaminación, demanda, disponibilidad y conflictos existentes (OCDE, 2020).

Además, se verifica en los débiles planes no infraestructurales y su bajo presupuesto en el total, así como en la falta de perspectiva sistémica e integradora.

También en los cambios institucionales y su excesiva dependencia del Ministerio de Infraestructura que le imprime su propia impronta desde la mirada de la ingeniería. El Diagnóstico (COMILU, 2021) apunta a superar esta visión, pero parece más una declaración de intenciones que un camino ya trazado. Mientras el COMILU parece desarrollar un plan de gestión integral, la verdadera política hídrica de la Cuenca parece definirse en la Subsecretaría de Recursos Hídricos, que luego baja hacia los municipios y el COMILU.

No existe un criterio definido para evaluar qué obras deben hacerse y qué importancia tienen en el marco del Plan, ni cómo superar el tironeo de cada municipio por el presupuesto para obras.

Los municipios poseen una participación subordinada, y no se verifica una apertura a la ampliación de espacios de participación interjurisdiccional. A su vez, no se verifica un trabajo integrador para unificar normativa y prácticas ambientales entre los municipios. La rotación de los municipios, y la débil toma de decisiones que ellos logran tener siendo minoría en el Directorio, además de afrontar sus propias contradicciones, atenta contra su participación activa en la gestión integrada de la Cuenca. Al no existir un área metropolitana de gobierno, y no tener un presupuesto independiente, la capacidad de respuesta política de las autoridades se vuelca hacia el interior de sus municipios, y su relación con el COMILU para ser externa, donde se maneja más la presión para arrancarle obras a la provincia, que su integración a un espacio de gestión multijurisdiccional.

Tampoco existen instancias de coordinación interministerial, para incluir en la agenda del COMILU aspectos relacionados con salud, vivienda, seguridad y otros temas transversales que hacen a los servicios públicos y a la gestión de la Cuenca como un todo.

El modelo prevaleciente es el estatal centralizado. Este modelo pone en el centro de las decisiones de política pública a las ofrecidas por el poder central, en este caso el provincial, que tiene el control político y presupuestario del Comité. Por ese motivo, la participación ciudadana responde más a la necesidad de proveer cierto grado de legitimidad a la toma de decisiones centralizada, que a un efectivo compromiso con incluir a los actores sociales relevantes en la gestión de la Cuenca.

Por ese motivo, se evidencia una línea coherente de participación limitada de la ciudadanía, restringiendo el espacio del COMILU, en tanto espacio de producción de política pública, gestión colectiva y gobernanza multinivel. En último término, se ha realizado un esfuerzo institucional para limitar su alcance y su capacidad para metabolizar conflictos y disputas verticales y horizontales.

Tomando como referencia el marco metodológico propuesto por Martí *et al.* (2016), que considera evaluar una red de gobernanza desde el punto de vista de la legitimidad democrática basado en los «actores», el «proceso» y los «resultados», se ponen de manifiesto las limitaciones que la arquitectura institucional, la estrategia y las modalidades de gestión imponen a la libre y activa participación de los ciudadanos y al ejercicio pleno de una gobernanza multinivel. Estos déficits aten-

tan, en última instancia, a las capacidades de gestión y resolución de problemas desde la perspectiva de una gestión integrada. Desde el punto de vista de la legitimidad democrática, la gestión no asume como propias la inclusividad y diversidad, la distribución equitativa del poder, la deliberación y satisfacción de los participantes, debilitando así los aspectos centrales de una democracia participativa.

Sugerimos que una vía de recuperación del proceso de gobernanza democrática puede establecerse tomando como punto de referencia algunas experiencias latinoamericanas, en especial de Brasil, que podrían servir como punto de referencia y demuestra que la organización federal del ordenamiento constitucional argentino no es un impedimento absoluto para avanzar en estos objetivos. El Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Hídricos (SIGRH) en dicho país, está basado en los principios de participación, descentralización e integración; en tanto es un sistema abierto y dinámico de ajuste permanente donde la sociedad civil participa en la gestión desde el Consejo Estadual de Recursos Hídricos, junto con los municipios y el Estado, que establece mecanismos de co-responsabilidad, y de ahí baja hacia cada Comité de Cuenca. Los Comités de Cuencas Hidrográficas (CBHs), están compuestos de forma tripartita, pero con un número variable de integrantes, dependiendo de las características de cada cuenca hidrográfica. Por medio de la negociación, en estos espacios deliberativos se establecen prioridades de acciones e inversiones, se promueven la recuperación ambiental de las cuencas y la utilización equilibrada de los recursos hídricos (Tesch, 2012).

Otro factor que queremos destacar es el rol del Gobierno nacional. Este posee herramientas normativas e institucionales para contribuir a mejorar las condiciones de la gobernanza multinivel de las cuencas hídricas y del agua en general; pero no cumple un papel destacado ni ordena mediante normativa o presupuesto una estructura de política pública que impulse y configure un nuevo escenario de gobernanza, incluso si ha creado la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH) que lleva adelante proyectos, políticas y programas vinculados a los recursos hídricos con el objetivo de promover y alcanzar un desarrollo sostenible y promover estrategias de Gestión Integrada.

No obstante, existe un marco jurídico e institucional que podría jugar un rol de primer orden en el ordenamiento de una política hídrica participativa y coordinada en todos los niveles jurisdiccionales. El Consejo Hídrico Federal (COHIFe), ha promovido, de manera consensuada, el Acuerdo Federal del Agua, cuyos principios rectores de concurrencia entre Nación y las provincias integran los aspectos sociales y ambientales de protección del recurso. Por medio del Consejo se ha logrado impulsar la propuesta de una Ley Marco de Política Hídrica que, respetando las raíces históricas de cada jurisdicción, apunta a dar confluencia a los intereses provinciales, regionales y nacional en una gestión integrada de los recursos hídricos que minimice los conflictos relacionados con el agua. En sus Principios Rectores pueden encontrarse, además de los fundamentos de la gestión integrada y la responsabilidad indelegable del Estado, la descentralización de funciones que debe alcanzar el nivel local más próximo al usuario del agua

que resulte apropiado, promoviendo la participación de organizaciones comunitarias en la gestión del agua. Este principio, el número 16, fomenta también la participación efectiva de toda la sociedad en la definición de los objetivos de la planificación hídrica, en el proceso de toma de decisiones y en el control de la gestión (Consejo Hídrico Federal [COHIFE], 2023).

Pero entre la formulación de principios y la realidad práctica todavía existe una brecha que sólo puede achicarse mediante una activa política pública, donde el Estado Nacional tiene la posibilidad de liderar el cambio.

Los últimos eventos de sequía y aumento de temperaturas que ponen en evidencia las alteraciones producidas por el cambio climático, brindan una oportunidad única para operar un cambio cualitativo en el enfoque sobre la gobernanza del agua. El modelo de otros países de la región, con sus especificidades, podría servir de punto de referencia y demuestra que la organización federal del ordenamiento constitucional argentino no es un impedimento absoluto para avanzar en estos objetivos.

## Referencias

- Agua y Saneamientos Argentinos. (2021). *Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Expansión del Sistema de Saneamiento Cloacal en la Cuenca del Río Luján. Plan de Obras 2017-2024*. Documento de Actualización de Proyectos., Dirección de Sustentabilidad. AySA.
- Badía, G. (2009). La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano. En A. Cicioni (Comp.), *La Gran Buenos Aires, rompecabezas metropolitano*. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2016). *Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján. Informe Ambiental y Social de Evaluación*. [https://www.caf.com/media/6755/ias-lujan-\\_arg\\_mm\\_ja-v12.pdf](https://www.caf.com/media/6755/ias-lujan-_arg_mm_ja-v12.pdf)
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2016). *Salvuardas Ambientales y Sociales*. CAF. <https://www.caf.com/media/30035/salvuardas-ambientales-y-sociales.pdf>
- Bortz, G. (2023). Nuevas herramientas para analizar dinámicas de participación en proyectos de desarrollo local. *Reflexiones*, 103(1), 1-19. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72972344002>
- Capron, G. y Esquivel Hernández, M. T. (2016). El enclave urbano, lógica socioespacial de la periferia urbanizada y sus efectos sobre la segregación residencial y la fragmentación urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 125-149. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.54720>
- Castellani, A. (2020). Estado y élites económicas: Los riesgos de la captura de la decisión pública para la calidad de la democracia. En S. Cafiero, N. Sosa y C. Gómez Miranda (Comps.), *Hablemos de ideas*. Siglo XXI.
- Comité de cuenca del Río Luján. (s.f.). *Información general*. [https://www.gba.gob.ar/comilu/informacion\\_general](https://www.gba.gob.ar/comilu/informacion_general).

- Comité de Cuenca del Río Luján. (2019). *Informe de la reunión preliminar a la conformación del Consejo Consultivo Honorario*. [https://www.gba.gob.ar/comilu/noticias/segunda\\_reuni%C3%B3n\\_preliminar\\_para\\_la\\_conformaci%C3%B3n\\_del\\_consejo\\_consultivo\\_honorario\\_del](https://www.gba.gob.ar/comilu/noticias/segunda_reuni%C3%B3n_preliminar_para_la_conformaci%C3%B3n_del_consejo_consultivo_honorario_del)
- Comité de Cuenca del Río Luján. (2021). *Actualización del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján*. <https://drive.google.com/file/d/1ar2fWfTIA-CPVR6OWoot9WWx75OHTiEmt/view?pli=1>
- Consejo Hídrico Federal. (2023). *Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina*. COHIFE. <https://www.cohife.org.ar/wp-content/uploads/2023/11/PRPH-50.pdf>
- Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Taurus.
- Decreto 346 de 2021 (2021, 2 de junio). *Aprueba la estructura orgánico-funcional del Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU)*. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2021/346/241456>
- Della Porta, D. (2017). *Democracias. Participación, Deliberación y Movimientos Sociales*. Prometeo Editorial.
- Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas. (2015). *Estudio Plan Integral y Proyecto Obras de Regulación y Saneamiento del río Luján*. <https://naturalezayrecursos.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/02/pliego-lujan-objetivos.pdf>
- Dourojeanni, A. (1990). *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (Aplicado a microrregiones y cuencas)*. Documento 89/05/Rev.1. Serie de ensayos.
- Gomá Carmona, R. (2017, del 14 al 17 de noviembre). En la era de las metrópolis: fragilidades y retos de la gobernanza metropolitana [ponencia]. *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/5A1B9286B5A51223052582660077DE5E/\\$FILE/gomacarm.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/5A1B9286B5A51223052582660077DE5E/$FILE/gomacarm.pdf)
- Grandinetti, R. y Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En A. Rofman (Comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 53-71). Ediciones UNGS.
- Hufty, M. (2009). *Marco conceptual de la gobernanza. Una propuesta para concretar el concepto de la gobernanza*. Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo.
- Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo, N° 151. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1069.pdf>
- Ley Provincial 14.710 de 2015 (2015, 5 de marzo). *Crea el Comité del Río Luján*. <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2015/14710/2634>
- Ley Provincial 13.532 de 2016 (2016, 21 de abril). *De creación de Áreas Metropolitanas*. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>

- Ley Provincial 15.310 de 2021 (2021, 28 de diciembre). *Ley de Presupuesto General para el Ejercicio 2022*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-15310-123456789-0abc-defg-013-5100bvorpyel/actualizacion>
- Marazzi, M. (2020). *Entrevista virtual*. Sin publicar.
- Martí, M., Blanco, I., Parés, M. y Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En A. Rofman (Comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 27-52). Ediciones UNGS.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2007). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasiliachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). *Gobernanza del Agua en Argentina*. OCDE. <https://www.oecd.org/publications/gobernanza-del-agua-en-argentina-53ee8b2e-es.htm>
- Pintos, P. y Narodowski, P. (2017). (Coords). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Imago Mundi.
- Pírez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. *Economía, Sociedad y Territorio*, XIV(45), 523-548. <https://www.redalyc.org/pdf/111/11130276007.pdf>
- Sandoval, C., Sanhueza, A. y Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd9c99d5-a80a-465d-ad68-2975f3c02a8d/content>
- Tesch, W. (2012, 28 y 29 de febrero). Gestión del Agua por Cuencas Hidrográficas. Experiencia Paulista. *Simposio "Gestión de Cuencas"*. [https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam\\_files/publicaciones/gestion-de-cuencas-san-pablobrasil.pdf](https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-sam_files/publicaciones/gestion-de-cuencas-san-pablobrasil.pdf)
- WWAP (Programa Mundial de las Naciones Unidas de Evaluación de los Recursos Hídricos)/ONU-Agua. (2018). *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2018: Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua*. París, UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261494>

Jorge Orovitz Sanmartino es Sociólogo. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y especialista en Gestión Ambiental Metropolitana. Ejerce como docente en la UBA y distintas universidades del país y es investigador en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC-FSOC-UBA) y en Centro de Investigaciones Gestión de Espacios Costeros (GEC-FADU-UBA). Ha escrito libros y artículos sobre Estado y teoría política, así como temas referidos al cambio climático y participación social. Su último libro es *La teoría del Estado después de Poulantzas: Ensayos sobre el Estado y el poder*, publicado por Editorial Prometeo en 2020. También publicó el capítulo *Indicadores sociales del cambio climático en el libro Gestión Local del Cambio Climático*, editado por el Centro de Investigaciones Gestión de Espacios Costeros en 2023. Actualmente investiga

los procesos de gobernanza y participación social en la gestión urbano ambiental. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires (IEALC-FSOC-UBA) y Gestión de Espacios Costeros. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires (GEC-FADU-UBA). Marcelo T. de Alvear 2230 (C1122AAJ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, jorgeorovitz@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4744-3445>

