

El recurso del agua en Uruguay: análisis desde la democracia directa y participativa

Alexandra Lizbona Cohen

Alexandra Lizbona Cohen es Candidata a Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Es profesora en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay). Su investigación se focaliza en participación ciudadana y política pública comparada en América Latina.

¿Cómo involucrar a la ciudadanía en las decisiones políticas? Esta pregunta puede resultar sencilla de responder, sin embargo constituye una encrucijada de la democracia representativa. Frente al distanciamiento entre los mecanismos de decisión y de representación clásicos de la democracia liberal representativa, los gobiernos incorporan mecanismos de participación ciudadana que trascienden la dimensión técnica –burocrática en la gestión estatal. Ir más allá de una visión de democracia representativa donde los ciudadanos eligen a sus representantes implica enfatizar y estudiar nuevos ámbitos democráticos, como son los espacios de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión pública, e implica el análisis de la interacción entre lo público y lo privado durante el proceso de la definición de políticas públicas.

El presente artículo aborda el vínculo entre la sociedad y el Estado en Uruguay: específicamente, se analiza la política del agua y el involucramiento ciudadano en la misma. Los recursos hídricos en Uruguay no son un tema menor ni a nivel de las instituciones públicas ni para la sociedad civil en general. Se trata en cambio de una preocupación central ya que las políticas en torno al agua inciden en el bienestar, la distribución, la desigualdad social y los propios intereses de las élites políticas, económicas y la sociedad en su conjunto.

¿Qué clase de naturaleza queremos preservar como sociedad? Esta es una pregunta central, en tanto, el agua construye relaciones sociales y de poder en torno a quienes tienen acceso al agua y bajo qué condiciones. No hay duda de que los procesos sociales, políticos, económicos incidan en la comprensión del agua como un recurso en disputa entre múltiples actores tanto públicos como privados. Vayamos al caso uruguayo y hagamos un sucinto recorrido histórico para comprender el lugar activo que ha tenido la ciudadanía en la política del agua.

Desde el año 2002, pero sobre todo a lo largo del año 2004, luego de años de políticas neoliberales y una crisis económica aguda, con un Estado en retroceso, Uruguay marca un punto de inflexión en la resistencia a la privatización de varios bienes y servicios públicos. La sociedad uruguaya debatió y politizó un tema que hasta ese momento parecía incuestionable en un pequeño país rodeado por agua: el reconocimiento del agua como un problema político y social. De este proceso resultó el plebiscito constitucional de 2004, llevado adelante por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CoNDAV), la cual “ecologizó” el debate político y terminó representando la primera gran victoria a escala nacional en una iniciativa popular de carácter ambiental (Renfrew, 2006 “Uruguay; políticas ambientales, agua y sociedad”). Así, el plebiscito fue un hito para la democracia uruguaya ya que además de consagrarse el agua como un derecho humano, la iniciativa no tuvo su origen “desde arriba”, no surgió de los poderes políticos formales – Poder Ejecutivo o Poder Legislativo- sino que surgió “desde abajo”, esto es, desde la ciudadanía la cual, informada y liderada por la CoNDAV, jugó un rol central, pro-activo. Esto llevó a que Uruguay se convirtiera en un país que reconoce, de manera explícita, el derecho al agua en su Constitución, por lo que y el Estado está obligado a proteger los derechos de sus ciudadanos. Este avance normativo y de movilización social trajo consigo que en 2009 se promulgara la ley N° 18.610 que establece los principios rectores de la Política Nacional de Aguas. Además de plantear varios puntos como la actuación estatal para el acceso

al agua potable, el saneamiento y las aguas superficiales y subterráneas, esta ley pondera en sus artículos 18 y 19 la participación ciudadana, definida como “el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio” otorgándole a la sociedad civil “el derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezca”. Ahora bien, el modo de instrumentación de estos espacios participativos y cómo los mismos se insertan en el proceso de la política pública ya sea insumos para el diseño, implementación, monitoreo o evaluación, no pueden concebirse por igual. No es lo mismo una consulta ciudadana que la co-gestión de la política o el control ciudadano en el monitoreo de la política. Por tanto, es importante establecer cómo se da el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos y actores/movimientos sociales y qué tipo de participación se desea de ambos lados. Como ejemplo vamos a considerar la elaboración del Plan Nacional de Aguas (PNA) durante los años 2016 y 2017, del cual no existen precedentes en Uruguay. Es la primera vez que el Estado uruguayo aborda el tema del agua de manera integral y con una mirada estratégica de largo plazo, de ahí su relevancia. Este Plan Nacional de Aguas es un “instrumento técnico y político que establece los lineamientos generales para la gestión de recursos hídricos en todo el territorio uruguayo” (DINAGUA, Propuesta para el Plan Nacional de Aguas, Uruguay 2016) y para su elaboración el gobierno uruguayo definió un mecanismo de participación ciudadana: la “Deliberación Ciudadana sobre el Agua” (Deci Agua) para el diálogo y aportes al PNA. El proyecto Deci Agua fue financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República y por la DINAGUA y tuvo un grupo asesor conformado por académicos y profesionales que coordinaron los encuentros.

Este mecanismo es una adaptación de los Juicios Ciudadanos pero comparte con ellos los mismos ideales deliberativos (los Jurados Ciudadanos son una herramienta que permite conocer las diversas opiniones de la ciudadanía sobre una problemática pública concreta). Este proceso organizó las discusiones en torno a cinco grandes ejes: 1. El Plan; 2. la gestión de los recursos hídricos; 3. los modelos y marcos conceptuales de la gestión de esos recursos y el rol de la ciudadanía; 4. educación, cultura y ciudadanía, y 5. dimensión ética. De este modo, “Decí agua” dejó en evidencia por un lado, que la participación ciudadana importa, ya que se generó desde una iniciativa estatal de este tipo, sin embargo, Deci Agua fue un mecanismo ad hoc, coyuntural, de carácter no vinculante y no institucionalizado, por lo cual no forma parte de la institucionalidad la política de agua de Uruguay y tampoco el marco legal uruguayo contempla este tipo de formatos participativos para ninguna otra política pública. Deci Agua fue un experimento participativo del que no hubo antecedentes.

Respecto a los resultados, el documento donde se sintetiza los principales aportes de Deci Agua se enfatiza en la importancia de la participación y el involucramiento ciudadano. Reflexionan que en la propuesta de Plan Nacional de Aguas se reconoce que no se cuenta con las capacidades en relación con los recursos humanos y económicos como para atender las demandas de los participantes de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y de las Comisiones de Cuencas y Acuíferos, para procesarlas y dar respuesta adecuada en tiempo y forma conforme a la importancia del tema. Ante esto, Deci Agua considera que es un impedimento para cumplir efectivamente con el mandato del Artículo 47 de la Constitución de la República, que determina que “los usuarios y la sociedad civil participarán de todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos”, planteando un reclamo concreto de consolidar la participación ciudadana en espacios de discusión y generación de políticas como las Comisiones de Cuenca y Acuíferos para que estos mecanismos y ámbitos sean efectivamente canales que aproximen a los ciudadanos en la toma de decisiones. “Promover la participación partiendo de la premisa “gobernar con la gente, no para la gente”. Esto indican, es fundamental para recuperar la confianza ciudadana en la gestión. Así afirman que es necesario instituir procedimientos de

evaluación de la gestión de las Comisiones de Cuencas y analizar el problema de la representatividad de la sociedad civil en las comisiones, teniendo en cuenta su diversidad: “hay vecinos y otros actores que no participan en organizaciones ya establecidas. Se deben considerar modalidades de inclusión de personas no representadas. También generar otros espacios de participación ciudadana acompañando el trabajo de las Comisiones de Cuencas, mediante metodologías deliberativas donde se convoquen a ciudadanos locales para analizar los temas que las comisiones estén trabajando y para realizar propuestas vinculadas a la realidad de la zona” (DECI AGUA, 2016:7-8).

Concomitantemente con las reflexiones de los resultados del panel Decí Agua, a diferencia de varios países de América Latina – como Brasil- que presentan marcos normativos que institucionalizan la participación ciudadana, en Uruguay no hay marco regulatorio de participación que lo establezca y comprometa al Estado a crear mecanismos participativos de carácter vinculante, garantizando transparencia y un control ciudadano independiente y autónomo en los procesos de toma de decisiones. Ante esto surge la pregunta para posteriores análisis de por qué no se institucionalizan – en una democracia plena como la uruguaya- instancias deliberativas con los principales actores involucrados antes de pasar a una discusión legislativa y que, de esta manera, se fortalezca la democracia participativa.