

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 ¿QUÉ ES LO QUE PUEDE EL AGUA? LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LAS PRÁCTICAS POLÍTICAS PARA EL ACCESO Y DEFENSA DEL AGUA COMO DERECHO EN ARGENTINA.
Autor(es)	Cecilia Carrizo Mauricio Berger
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486cap2

Título do livro	El Derecho al agua como política pública en América Latina: una exploración teórica
Organizadores(as)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais Alex Ricardo Caldera Ortega
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350486
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

¿QUÉ ES LO QUE PUEDE EL AGUA? LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LAS PRÁCTICAS POLÍTICAS PARA EL ACCESO Y DEFENSA DEL AGUA COMO DERECHO EN ARGENTINA

Cecilia Carrizo¹
Mauricio Berger²



RESUMEN

El trabajo se orienta a visibilizar la trama de relaciones políticas – del espacio público ciudadano y estatales – que operan en torno a la garantía del agua como un derecho humano en una república. Recuperamos el concepto de garantía como la acción social continua de la ciudadanía, instituida o no por ley, y en este último caso, configuradora del conjunto de burocracias creadas para efectivizarla en un estado democrático de derecho. Desde una perspectiva crítica a los modelos pluralistas del análisis de las políticas públicas, ponemos en el centro el hecho invisibilizado por aquellos, el Estado democrático de derecho no es un actor más, sino que es una estructura institucional compleja y, fundamentalmente, la institución que toma las decisiones colectivas vinculantes con competencias legales para la regulación y de control sobre el uso de los bienes comunes.

Desde este marco nos preguntamos: ¿qué es lo que puede el agua? ¿Cuáles son las prácticas políticas movilizadas hoy para su defensa como derecho en Argentina? Para responder a estos interrogantes, nuestro punto de partida son las luchas ciudadanas por el agua en contextos de contaminación que tienen lugar en dos provincias, Córdoba y Río Negro. Las luchas son para nosotros espacios de interacción privilegiados, en los que la ciudadanía invoca/revoca las instituciones vigentes y brega por nuevas formas de organización del poder y de los recursos públicos para la efectiva vigencia de derechos apelando a diferentes marcos, formas organizativas y con también diferentes alcances y logros. Es a partir de estas acciones que identificamos la estructura estatal realmente existente en los estados provinciales, en tanto marcos posibilitantes y/o restrictivos de las prácticas de funcionarios de los distintos

1. Profesora adjunta del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP); y cátedra B de política y comunicación de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), en Córdoba, Argentina.

2. Becario posdoctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) del IIFAP; y cátedra B de política y comunicación de la UNC, en Córdoba, Argentina.

poderes públicos, así como de la misma ciudadanía, en casos de contaminación del agua. Visualizamos entonces las diferencias concretas en lo que hace a garantías institucionales, desarrollos organizacionales, procedimientos, recursos y actuaciones en la gestión del agua.

Pretendemos con esta investigación, contribuir a la reflexión sobre los límites y posibilidades de la acción política, tanto en la esfera pública estatal como en la ciudadana, para lograr una política democrática de garantía del agua frente a los procesos de contaminación que supere a las lecturas y prescripciones tecnocráticas para la resolución de estos problemas públicos.

1 INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto de investigación Instituciones Democráticas y Derechos Colectivos,³ nuestro trabajo tiene como punto de partida las luchas ciudadanas frente a situaciones de contaminación del agua en dos provincias de Argentina, Córdoba y Río Negro. Entendemos las luchas como espacios concretos de interacción democrática, redes dialógicas desde las que se invocan/revocan a los tres poderes públicos del Estado y se ensayan nuevas formas de organización del poder y los recursos públicos para garantizar el agua como derecho. En ellos se juega entonces la capacidad del estado de derecho democrático para reconocer y garantizar derechos, y de la ciudadanía para ejercerlos y defenderlos (Held, 1997; Habermas, 1999). Como lo vienen demostrando los análisis sobre procesos de contaminación, la indefensión de los bienes comunes y de las poblaciones afectadas pone en cuestión al conjunto de las instituciones, no sólo a las del Poder Ejecutivo, sobre las que focalizan los tradicionales análisis de políticas públicas; también ponen en evidencia déficits de coordinación interinstitucional e interjurisdiccional. En suma, el mismo carácter público de la estructura estatal en tanto sistema legal (O'Donnell, 2010).

En relación a la escala provincial en la que se realiza el análisis, caben dos aclaraciones: por un lado, y en lo que respecta al marco constitucional y legal, la Constitución Nacional establece desde 1994 derechos y garantías para los habitantes en relación con el medio ambiente y los recursos naturales en sus arts. 41, 42 y 43; también establece que son las provincias las que tienen la competencia para ejercer el dominio, control, reglamentación de uso, defensa y conservación de sus recursos naturales. Así mismo, a nivel legal no existe una ley nacional específica sobre calidad del agua. La Ley nº 25.688 que establecería el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas a través de presupuestos mínimos para su preservación, aprovechamiento y uso racional se encuentra sin reglamentar, entre otras cuestiones por disputas interprovinciales sin

3. El proyecto contó con el apoyo de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC y se desarrolló durante los años 2009 y 2010 en el IIFAP de la misma universidad.

resolverse a nivel de la Corte Suprema de la Nación. Las normas utilizadas para regular algunos aspectos son los códigos Civil, Penal, Comercial, Alimentario y Minero, la Ley Nacional General de Ambiente y la Ley Nacional de Residuos Peligrosos. A esta situación de dispersión normativa se suma la proliferación de organismos estatales con injerencia en la materia, nacionales, provinciales y regionales y/o zonales (cuencas) y también las nuevas modalidades neoliberales de gestión privada por medio de agencias y empresas estatales, lo que acrecienta las exigencias para una efectiva regulación y control del uso y calidad del agua.

En un primer momento presentamos las prácticas de la ciudadanía frente a procesos de contaminación en ambas provincias, focalizando en aquellas prácticas que se caracterizan por la continuidad de sus acciones y su participación en el espacio público. Recurriendo al análisis de textos periodísticos, documentos y entrevistas en profundidad con los protagonistas, reconstruimos los marcos desde los que los actores definen y redefinen sus acciones, sus alcances y logros. Pretendemos con ello presentar la institucionalidad del espacio público ciudadano, que brega por la garantía del agua como derecho, reconocer la pluralidad de tradiciones y saberes que convergen, y contribuir así a la posibilidad de reflexionar sobre estrategias para el logro de dicho derecho.

En un segundo momento presentamos la estructura institucional de los estados provinciales interpelada por y desde las situaciones de contaminación, fundamentalmente las áreas dedicadas al control de efluentes industriales y cloacales, así como también el conjunto de estructuras legales e institucionales destinadas a la regulación y el control. Visualizamos las diferencias o similitudes en lo que hace a garantías institucionales, desarrollos organizacionales, procedimientos y actuaciones concretas que conforman la política estatal en relación a la problemática a fin de aproximarnos, en la medida de lo posible, a identificar límites y posibilidades reales. También damos cuenta, en la medida en que intervienen, de las actuaciones de los otros poderes públicos, tema clave desde una posición republicana y recurrentemente ignorado por los análisis de políticas centrados en la gestión e incluso la gobernanza.

2 METODOLOGÍA

El método de investigación tiene como eje la toma de la palabra de la ciudadanía como acontecimiento por el cual ésta deja de estar incluida en el “nosotros” del sistema oficial de autoridad. Como señala Cavell (2003), la calidad de una democracia puede medirse por las veces en las que la ciudadanía tiene que tomar la palabra y por los costos que acarrea para ella, criterio particularmente relevante en momentos de creciente criminalización y represión a las movilizaciones en defensa del agua en nuestro país y en la región. En este marco de tensiones de la institucionalidad democrática y de la vigencia de derechos, apelamos al método reconstructivo en tanto

se dirige a hacer una interpretación razonable en donde se explicitan los contextos, los criterios, las prácticas y los discursos puestos en juego en estos conflictos a partir de la voz de los protagonistas.⁴ Los participantes pueden poner de relieve su entendimiento de la situación y la fundamentación de su intervención, así como valorar los aciertos e identificar los desaciertos de las intervenciones y elaborarlos productivamente. La investigación constituye para nosotros un proceso cooperativo de aprendizaje social, que contribuye a identificar y analizar las posiciones sostenidas – a través de fuentes secundarias y de entrevistas con los protagonistas –, pretendiendo no evaluarlas desde un lugar de supuesto saber teórico político. Aspiramos a dar cuenta de los límites y posibilidades de una intersubjetividad situada en la que participamos como investigadores (Pitkin, 1984a;1984b), produciendo pensamiento destinado a contribuir a la resolución democrática de los conflictos en los que se juega la garantía del agua como un derecho humano.

Acudimos también al método comparativo para identificar las formas de resolución de problemas comunes, orientándonos a visualizar las particularidades de las luchas y del funcionamiento de las instituciones estatales en las provincias de Córdoba y Río Negro. La comparación es parte de un esfuerzo de investigación que incluye otras provincias, pero específicamente aquí se presentan estos casos porque la provincia de Río Negro cuenta con una institucionalidad ambiental avanzada en comparación a la existente en Córdoba. Entendemos por tal a una serie de normas constitucionales y legales que, como marco, posibilitan o restringen la acción tanto de funcionarios como de ciudadanos para la garantía del derecho al agua, así como también abren la posibilidad de su reinterpretación o de creación de nuevas reglas por parte de una política democrática (Carrizo, 2010).⁵

Presentamos entonces el resultado de nuestro análisis de las luchas contra la contaminación del agua en las dos provincias, desde el cual identificamos casos relevantes por su complejidad y permanencia en el tiempo, a sus participantes y también a las agencias estatales responsabilizadas. Analizamos documentos de diverso tipo (leyes, actas de asambleas etc.) y finalmente realizamos entrevistas con los participantes del espacio público ciudadano y estatal. Hemos diferenciado, para su presentación, la reconstrucción de lo que denominamos institucionalidad del espacio público ciudadano y del espacio público estatal en ambas provincias.

4. Sobre el método reconstructivo, ver Serrano (1991). Hemos aplicado este método para la reconstrucción de la actuación de las instituciones del estado frente a un caso de contaminación ambiental (ver Carrizo y Berger, 2009).

5. Entre ellas destacamos: la atribución de una amplia legitimidad procesal a todos los habitantes para actuar en casos de contaminación en defensa de derechos colectivos e intereses difusos (cabe resaltar que en varias provincias de Argentina la legitimación es sólo reconocida a los afectados, organizaciones no gubernamentales (ONGs) especializadas y al defensor del pueblo); las instituciones del *mandamus* y el *prohibimus*, por las cuales el poder judicial puede ordenar una acción o prohibirla a funcionarios para efectivizar la garantía de un derecho; la consideración de las cuestiones ambientales como de competencia originaria del Superior Tribunal de Justicia; la forma administrativa de superintendencias para la agencia encargada del control, lo que constituye una estrategia de gestión para independizar a las agencias técnicas de las presiones políticas y brindarles autonomía financiera para el cumplimiento de sus funciones de regulación y control, entre otras.

Las dificultades con las que nos enfrentamos en la realización de la investigación fueron la falta de acceso público a (¿y tal vez inexistencia de?) los datos de los organismos estatales referidos a este tipo de cuestiones, así como impedimentos interpuestos por algunos funcionarios públicos, principalmente de la provincia de Córdoba. Este problema, sistemáticamente minimizado por los estudios sobre políticas públicas en nuestro país, cobra especial significación en lo que respecta a problemas de contaminación. Prácticas seudotécnicas no pueden anticipar los problemas ni tampoco promueven una resolución de los mismos en los que se identifique a los responsables y cobre vigencia el principio del derecho ambiental de que el “contaminador paga”, lo que resulta en una transferencia de los costos de los daños al Estado y/o a los mismos afectados.

3 LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO CIUDADANO EN LA DEFENSA DEL AGUA EN RÍO NEGRO

Las primeras acciones que encontramos registradas de reclamos por contaminación petrolera en la cuenca de la que forma parte el Río Negro, que atraviesa la provincia del mismo nombre, son las realizadas en 1956 por las comunidades mapuches de Neuquén, reclamos que se reiteran a mediados de la década de 1990. En el año 2003, otros focos de contaminación de las aguas son denunciados en distintas localidades de la cuenca por asambleas ciudadanas, integrantes de lo que se dio en llamar la Asamblea Patagónica. Continuando con estos reclamos, se conforma, a fines del año 2007, la Asamblea Ciudadana por la Sanidad de la Cuenca del Lago Nahuel Huapi y los Ríos Limay, Neuquén y Negro (Sanitarios), que agrupa a asambleas, asociaciones civiles, profesionales, sindicales y organizaciones no gubernamentales de distintas localidades de la cuenca.

Al decir de Elvio Mendioroz, integrante de Sanitarios, sobre los propósitos de la organización,

nosotros apuntamos a los focos de la contaminación: yo no tengo que esperar a que el agua esté contaminada, lo que hay que revertir es ese principio malicioso [de] que los cauces de agua pueden ser o deben ser receptores de los efluentes producidos por la actividad humana, ese principio de que para que haya progreso necesariamente se tiene que degradar o destruir. Necesariamente se le debe buscar una vuelta por la cuestión de la conservación del agua, como concepto para la vida actual y para la vida futura [...] los efluentes cloacales tienen que empezar a ser utilizados para forestación, y los efluentes industriales tienen que ser volcados y tratados en áreas de secado y de piletones, pero no hacia un caudal de agua que después va a ser la sustancia que va a beber la gente y con la que se van a regar los sembrados (entrevista con Mendioroz).⁶

6. Sr. Elvio Mendioroz, integrante de Sanitarios, Viedma, Río Negro, marzo de 2010.

Desde esta primera cita, observamos que la ciudadanía en asamblea no sólo cuestiona la situación, sino que presenta una capacidad de análisis de la problemática y de sus posibles soluciones. El señalamiento apunta a subvertir los principios de gestión instalados. En esta tarea consideran como central el “principio ciudadano”, definido como

(...) el que permite la participación y opinión ciudadana de toda persona interesada más allá de su condición social y/o política, haciendo especial salvedad en que la redacción de los informes y/o determinaciones legales que pudieran surgir desde la Asamblea serán tratados, redactados y dados a conocer como Asamblea de Ciudadanos Autoconvocados por la Sanidad de los Ríos Limay, Neuquén y Negro, y podrán ser firmados por todos los ciudadanos interesados, pudiendo agregar o asociar en su firma su condición cívica, política y/o profesional (Sanitarios, 2008).

El funcionamiento asambleario hace suyo el criterio de organización por cuenca y rescata los saberes de todos los participantes para la acción, creando un marco para la lectura de los problemas y la elaboración de propuestas. Invocando principios ambientales reconocidos constitucionalmente, los actualizan desde la práctica ciudadana autoorganizada.

La asamblea no refuta ni se opone al desarrollo social y económico relacionado con la naturaleza del agua de nuestros lagos y ríos patagónicos, sino que – muy por el contrario – creemos que recién a partir de recomponer y sostener la calidad, sanidad y vitalidad de éstos, se podrá plantear un desarrollo armónico y sustentable. Por eso, basados en nuestro sentido común, sostenido en el art. 41 de la Constitución Nacional, nos debemos al hecho de que todos los habitantes gozamos del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras tenemos el deber de preservarlo; con este principio obramos y obraremos hasta recomponer cada uno de los focos contaminantes (Sanitarios, 2008).

Desde su experiencia, los asambleístas se preguntan por las relaciones con el sistema oficial de autoridad y se plantean el grado de conveniencia que puede tener ocupar puestos desde donde se toman decisiones para incrementar su capacidad de resolución: “si nos pensamos sólo como eternos opositores utilizando nuestra fuerza comunitaria, si no aspiramos a ocupar cargos públicos, ¿cómo encontrar representantes que nos representen a la hora del voto decisivo? ¿Sólo oyendo a los que están? ¿Haciendo lobby?” (Sanitarios, 2008).

La práctica asamblearia no parte de certezas político-ideológicas, sino que cuestiona y se cuestiona desde el contexto concreto la orientación de la acción. En este sentido, rescatamos una de las posiciones de la discusión en relación con la representación política y de incidencia en la política estatal del agua, aquella que más que sostener una crisis del pensamiento asambleario frente a estos temas reflexiona sobre los procesos del mismo desde las luchas. Es desde allí desde

donde se hace evidente la insuficiente capacidad de respuesta del Estado como estructura de gestión, pero, al mismo tiempo, la importancia del espacio estatal como estructura de toma de decisiones colectivas vinculantes respecto al agua y, por lo tanto, la necesidad de pensar nuevas articulaciones.

3.1 Acciones de defensa

En marzo del año 2010, cuando se realizaron las entrevistas, la ciudad de Viedma, capital provincial, así como otras ciudades de la cuenca del Río Negro, volcaba al río el total de sus efluentes cloacales sin tratamiento de purificación a raíz del colapso definitivo de la planta depuradora.⁷ En ese contexto, vecinos afectados en su salud piden a las autoridades estatales el esclarecimiento de las causas de la contaminación, incluyendo la realización de estudios epidemiológicos y análisis diversos para identificar los posibles contaminantes del río. La respuesta estatal a las peticiones, emitida por el Departamento Provincial de Aguas (DPA), fue cuestionada por los asambleístas, quienes señalaron que

la calidad, sanidad y vitalidad del río están influenciadas por la suma de los residuos cloacales, industriales y agroquímicos que le arrojan en todo su curso [ante lo cual] el tema está en velar por la sanidad de nuestros ríos a partir de remediar y controlar cada uno de sus focos contaminantes (Sanitarios, 2008).⁸

La asamblea decidió presentar un recurso de amparo, contando con el apoyo de legisladores provinciales que acompañaban la acción. La Justicia Provincial convocó entonces a una audiencia pública que tuvo lugar en Viedma en noviembre del año 2008, en donde los representantes de la asamblea sostuvieron la exigencia de que la empresa Aguas Rionegrinas Sociedad Anónima (Arsa) realizara un tratamiento completo de los efluentes antes de ser descargados en la cuenca, propuso que la fiscalización del cumplimiento de la tarea por parte de Arsa fuera realizada por técnicos externos a la misma y también propuso “interjudicializar” las causas referidas a la contaminación de los ríos de la cuenca, que atraviesan varias provincias, mediante denuncias interprovinciales.

Según Sanitarios, la presentación del amparo y una campaña mediática implementada por Arsa tuvieron efectos desmovilizadores, ante lo cual pusieron énfasis en continuar el trabajo de concientización:

(...) Arsa por su parte inició una campaña mediática muy intensa para decir que la planta ya estaba arreglada, la gente dijo “entonces ya está listo”, se quedaron tranquilos y desaparecieron de la asamblea, quedamos los de siempre (...) (entrevista con Petersen).⁹

7. Al momento de escribirse la versión original de este artículo, la planta poseía una capacidad de procesamiento para 40 mil habitantes, mientras que la ciudad de Viedma tenía aproximadamente 70 mil.

8. Entre los señalados como responsables por la contaminación en las denuncias públicas están: el intendente de Viedma, el DPA de la provincia de Río Negro, el presidente del Consejo de Ecología y Medio Ambiente (Codema) y el gobernador Miguel Saiz (2003-2011).

9. Sra. Ileana Petersen, asambleísta de Sanitarios, Viedma, Río Negro, marzo de 2010.

Entre otras acciones propuestas por Sanitarios, se destaca también la elaboración de un nuevo protocolo para la sanidad de los cursos de agua¹⁰ y la presentación de proyectos para la resolución de los problemas de la planta de tratamiento ante la negligencia de la empresa concesionaria (Sanitarios, 2008).

Hicimos una presentación al parlamento patagónico¹¹ que fue muy mal recibida por los legisladores neuquinos, no les gustó nada, porque denunciábamos que estaban contaminando vergonzosamente con petróleo, con industrias, agrotóxicos y cloacas (entrevista con Petersen).

La propuesta indicaba que todos los efluentes cloacales fueran trasladados a zonas de secano, a fin de ser tratados y luego utilizados para el riego forestal, y la prohibición de la instalación de industrias cuyos efluentes contengan elementos tóxicos no degradables y del vuelco de sus residuos en el cauce de los ríos de la cuenca. También se exigía al parlamento patagónico que convocara a las comisiones de recursos hídricos de las provincias de Río Negro, Neuquén y Buenos Aires para hacer funcionar con efectividad a la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC) y que se estableciera en los estatutos de la misma – como prioridad – la preservación ambiental de la cuenca. A tal fin, proponían crear un Fondo Ambiental suficiente y prioritario para la remediación de cada foco de contaminación industrial y cloacal volcado a la cuenca y que se legislara a fin de que cada municipio tenga su Carta Ambiental Municipal que establezca prácticas concretas y eficientes que permitan el control ciudadano.

Interesa destacar de la institucionalidad ciudadana la articulación territorial lograda en base a su organización por cuenca, la articulación de saberes y experiencias y la diversidad de acciones realizadas a nivel local y regional. En lo que respecta a sus relaciones con el Estado, visualizamos su interpelación a los tres poderes públicos y a las tres jurisdicciones provinciales de la cuenca solicitando la puesta en marcha de una política pública que reconozca al agua como un derecho y viabilice un desarrollo institucional consecuente con dicho propósito.

4 LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL DEL AGUA EN RÍO NEGRO

Como ha sido señalado desde la lucha ciudadana, la superintendencia del DPA es la agencia estatal encargada de ejercer la tutela, el gobierno, la administración y el poder de policía sobre el agua pública, integrada por los ríos, lagos, arroyos, mar adyacente y demás aguas y sus cauces incluidos en el dominio público provincial.

10. "La asamblea acordó promover ante los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial, la iniciativa de promulgar un Nuevo Protocolo para el Resguardo de la Calidad, Sanidad y Vitalidad del Agua de los Ríos Limay, Neuquén y Negro, a ser formulado a partir de que la cantidad y la calidad de cada uno de los efluentes cloacales e industriales volcados al río sean analizadas antes de que tomen contacto con el agua del río" (entrevista con Petersen).

11. Institución creada por los legisladores de las provincias patagónicas argentinas para el debate de los problemas comunes, la integración y coordinación de políticas conforme a la Constitución Nacional y la garantía de los derechos humanos. Disponible en: <<http://www.parlamentopatagonico.legisrn.gov.ar/>>.

Cabe señalar que la autoridad de la misma es designada por el Poder Ejecutivo provincial con acuerdo del Poder Legislativo y que tanto esta instancia como la figura de la superintendencia son mecanismos institucionales destinados a fortalecer la capacidad decisoria e independencia de la agencia.

La empresa a cargo de los servicios de agua potable y cloacas desde 1997 es Arsa. La provincia de Río Negro es accionista mayoritario de la empresa, actuando bajo derecho privado. Arsa provee el servicio de agua potable a cerca del 95,0% de la población provincial e informa de una cobertura del 62,64% con disponibilidad de servicios sanitarios. La empresa no paga canon por la extracción de agua, y tiene el derecho de cortar el suministro de agua en caso de atrasos en el pago de tres períodos de facturación, con autorización previa del ente regulador. Arsa puede comercializar los excesos de producción de agua potable, por ejemplo, para su uso en riego, y tiene también la opción de recolección y tratamiento de líquidos cloacales en condiciones de mercado. La empresa también está facultada para realizar otras actividades comerciales e industriales en el país o en el exterior, a condición de que ello no perjudique a sus usuarios. También puede captar aguas superficiales de ríos, cursos de agua y aguas subterráneas dentro del territorio provincial para la prestación de los servicios concesionados, sin otra limitación que su uso racional y sustentable y el respeto a la normativa vigente con autorización del organismo competente. El régimen tarifario es uniforme en todo el territorio. Arsa informa que la empresa realiza tratamiento de potabilización y controles de laboratorio (examen bacteriológico diario a la salida de la planta, control de cloro y turbiedad cada dos horas, control bacteriológico y fisicoquímico) siguiendo las indicaciones del Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (Cofes).

En relación al organismo de control, el Ente Provincial Regulador de Agua y Cloacas (Eprac), depende de la superintendencia del DPA. Según el marco regulador, sus funciones son la contraloría de contratos y del cumplimiento de normas contenidas en el marco regulatorio, asegurar la calidad, continuidad y regularidad de los servicios, la protección de los usuarios y de la comunidad en general.¹² Cabe señalar que si bien existen acciones destinadas al control de la calidad del agua, en la práctica el Eprac no ejerce la facultad de promover ante los tribunales competentes acciones civiles y/o penales contra actores que violan la legislación ambiental para asegurar el cumplimiento de sus funciones. La apelación a la justicia corre por cuenta de la ciudadanía frente al hecho consumado de la

12. Los programas llevados adelante por el DPA son los siguientes: Monitoreo de Agroquímicos desde 1986; Programa Control de Calidad y Protección de los Recursos Hídricos (Co.Ca.P.R.Hi) desde 1992; Red Monitoreo Calidad del Agua desde 1995; Monitoreo de Metales Pesados desde 2003; Control Bacteriológico de Balnearios desde 1997; evaluación de alternativas para el tratamiento de efluentes industriales (jugueras y sidreras) Río Negro (Neuquén) realizado en 2000; relevamiento, inspección, aforo y control de efluentes industriales de Río Negro en tres etapas (1ª etapa: tratamiento de efluentes de los galpones de empaque y frigoríficos de frutas – DPA-Consejo Federal de Inversiones (CFI), 2001; 2ª etapa: tratamiento de efluentes provenientes de la industria vitivinícola – DPA-CFI, 2002-2003; 3ª etapa: tratamiento de efluentes con alto contenido de detergentes – DPA-CFI, 2005); monitoreo de la red de colectores de drenaje como cuerpos receptores hídricos desde 1999.

contaminación. En relación a las responsabilidades de los organismos reguladores, el ingeniero Petris, intendente general del DPA, afirma:

Arsa es el operador, también de las redes de recolección (...) ahí la vinculación es por el contrato de concesión. El que supervisa es el Área de Dirección de regulación de servicios de saneamiento (...). [En relación a las demandas judiciales existentes] lo que hace la justicia es forzar lo que no hemos podido lograr desde el Ejecutivo. También en relación al control de los efluentes cloacales, así como a las acciones necesarias que se deben llevara cabo para restablecer la calidad de los mismos y su adecuación a las normas, estas cuestiones corren por cuenta del concesionario (entrevista con Petris).¹³

Los límites de lo que puede realizar la repartición encargada de controlar al operador pueden tener motivos diversos, pero hay un dato que de por sí sugiere que el organismo no cuenta con las condiciones necesarias para realizar su tarea: la agencia a cargo del control de efluentes cloacales cuenta con aproximadamente siete personas en toda la provincia, además de tener también a su cargo la gestión de los créditos nacionales e internacionales para el financiamiento de las obras (entrevista con Manuel).¹⁴

De las entrevistas realizadas con funcionarios de los tres poderes públicos y ciudadanos (entrevistas con Petris, Mendioroz, Petersen, Sodero Nievas,¹⁵ Lutz¹⁶ y Odarda¹⁷), se desprende que es prácticamente imposible ejercer el control de la actuación de la empresa estatal de derecho privado. Los numerosos amparos presentados por los ciudadanos contra la empresa por la contaminación del río Negro, a partir del ejemplar caso del amparo colectivo de los vecinos de la ciudad de Cipolletti por contaminación del agua, han recibido fallos favorables.¹⁸ A través de los fallos, se conminó a la empresa a detener la contaminación, a presentar planes de remediación y a pagar multas en caso de incumplimiento. Sin embargo, el pago de las mismas no llega a efectuarse y las demoras en la remediación no son sancionadas.¹⁹ Los entrevistados señalan que la no aplicación de sanciones a la empresa se debe a la intervención de la Fiscalía de Estado. Ello

13. Ingeniero Daniel Petris, intendente general del DPA, Viedma, Río Negro, marzo de 2010.

14. Ingeniera Mirta Manuel, directora general de regulación de saneamiento, Viedma, Río Negro, marzo de 2010.

15. Dr. Víctor Hugo Sodero Nievas, presidente, Superior Tribunal de Justicia, Viedma, Río Negro, marzo de 2010.

16. Dr. Luis Lutz, vocal, Superior Tribunal de Justicia, Viedma, Río Negro, marzo de 2010.

17. Magdalena Odarda, legisladora provincial, Viedma, Río Negro, marzo de 2010.

18. En abril de 2004 abogados de cientos de vecinos de Cipolletti presentaron en la Cámara Civil y de Apelaciones de esa ciudad un amparo colectivo para lograr que cinco empresas que vuelcan sus efluentes industriales al canal dejaran de contaminarlo y un resarcimiento de 20 mil pesos por persona, responsabilizando a cinco empresas. Tras sucesivas acciones judiciales, finalmente en el año 2012, las empresas Productos Pulpa Moldeada (PPM), Werthein (Valley), Sidrera La Delicia, La Rotonda y Crown Casino completaron la instalación de sistemas de depuración de efluentes químicos y orgánicos. Disponible en: <http://w1.lmneuquen.com.ar/lmcipolletti/05-03-10/n_cipo11.asp>.

19. No ha sido posible conseguir al momento de la investigación, información por parte de la empresa. La gran conflictividad existente por la situación de contaminación de la cuenca por efluentes cloacales, de la que Arsa es directamente responsable, puede haber incidido en ello.

nos habla de los límites de las instituciones estatales para sostener una política pública que garantice el acceso al agua como derecho humano y una efectiva reparación del daño ambiental causado por su contaminación a pesar de los resguardos administrativos y la acción del Poder Judicial.

Desde esta situación, consideramos que la estatización de la empresa, realizada en 1997 bajo el régimen de derecho privado como señaláramos anteriormente, no resulta suficiente y que la efectiva garantía de derechos exige mecanismos de control horizontal (O'Donnell, 2001; 2010) además de información pública y la institucionalización de canales de participación de la ciudadanía.

En cuanto a los efluentes industriales, existe el Programa Co.Ca.P.R.Hi desde 1992. En el marco de este programa se comienza un proceso de contralor sobre las plantas industriales registradas, estimándose en la actualidad que existen novecientas industrias empadronadas. Cabe señalar que el programa cuenta con aproximadamente quince personas en toda la provincia. En relación al régimen de sanciones, la ingeniera Patricia Fernández, responsable de efluentes industriales del programa señala: “Tenemos un régimen sancionatorio que está previsto en el Decreto Reglamentario n° 1.894/1991 y en la Resolución n° 378/1992. El decreto lo hemos modificado, pero todavía no está sancionado” (entrevista con Fernández).²⁰ La entrevistada señaló que el organismo ha podido establecer parámetros regulatorios de los niveles de nitrógeno y fósforo, pero que la regulación de productos fitosanitarios quedó en suspenso porque surgieron inconvenientes con los productores agrícolas debido a los límites estrictos que el regulador pretendía imponer para la protección de la vida acuática. Esto es un indicador de la desactualización de la legislación y de las presiones de grupos de interés que resisten el establecimiento de parámetros para la regulación y el control de los efluentes.

Conforme a la ingeniera Fernández, precisamente una línea de trabajo proactivo del programa se abre a partir de la crisis con la regulación de los galpones de empaque de frutas, industria que por su tamaño, inserción y modalidad de funcionamiento no incorporaba tecnología para disminuir el consumo de agua y mejorar el tratamiento. Este trabajo se realizó en acuerdo con la Cámara empresarial del sector:

Otra cosa que hemos hecho en los últimos tiempos fue acompañar las industrias en la búsqueda de las soluciones del efluente (...). En algunos sectores de la industria más avanzada vienen con controles de afuera, porque cotizan en bolsa. Por ejemplo, la industria petrolera fue la primera en adecuarse a los cumplimientos que se exigen. Después hubo también otras industrias que con el tema de la certificación de normas entraron al sistema de control (entrevista con Fernández).

20. Ingeniera Patricia Fernández, responsable de efluentes industriales, Programa Co.Ca.P.R.Hi, Viedma, Río Negro, marzo de 2010.

La entrevista con la ingeniera Fernández indica una estrategia de pasar de una política deregulación y control basada en la aplicación de sanciones, a un enfoque proactivo que busca introducir cambios en las prácticas de los actores trabajando conjuntamente con ellos. El impacto limitado de una política regulatoria basada en sanciones queda ilustrado con un dato suministrado por la entrevistada: “Durante la época de los militares, las reglamentaciones eran mucho más estrictas; total, se sabía que nadie las iba a aplicar” (entrevista con Fernández).

En cuanto a los laboratorios para medir la calidad del agua, el ingeniero Petris señala que a partir de la creación de la empresa Arsa, el DPA no cuenta más con laboratorio propio, ya que el mismo fue transferido a la empresa. Solo se realizan mediciones *in situ* y parámetros de control de campo para lo cual se realizan convenios con laboratorios públicos o privados según la temática. Al tiempo, sostiene que no se están cubriendo todas las necesidades por los elevados costos de mantenimiento, equipamiento y capacitación (entrevista con Petris).

Otra de las reparticiones con injerencia en la materia y que es cuestionada desde las luchas ciudadanas es la AIC, mencionada previamente, que está integrada por las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires, y por el Estado Nacional.²¹ La AIC se creó en 1985 pero recién asume un protagonismo creciente a partir de 1993 cuando se privatizan las empresas hidroeléctricas en la cuenca. Según el ingeniero Petris,

ahí [la AIC] toma un protagonismo y poder económico muy grande, se genera un fondo de compensación de 60 millones de dólares y se le da a la autoridad de cuenca el control de la calidad del agua y de las normas ambientales. Para ello, toma una cuota aparte de la generación de las centrales que están en su cuenca, por lo que tiene garantizado su financiamiento. Dentro de sus funciones, la AIC cuenta con una comisión de calidad de agua donde se diseñan los programas de monitoreo y control de Río Negro y se acuerdan las metodologías, los parámetros. Desde el DPA, se colabora en lo que son los trabajos en sí. Nosotros, con nuestra gente, muestreamos distintos sectores del Río Negro en los programas que se financian desde la AIC, eso se remite a un laboratorio que se selecciona y después la evaluación y el procesamiento se hacen en conjunto (entrevista con Petris).

Desde esta breve reconstrucción de la estructura y funcionamiento de la institucionalidad estatal del agua en Río Negro, señalamos que la misma cuenta con un diseño institucional apropiado en torno al objetivo de autonomía para cumplir sus funciones de regulación y control. Sin embargo, identificamos límites en lo que respecta al funcionamiento institucional en su conjunto y severos límites en lo

21. Cabe señalar que no logramos entrevistar a las autoridades de la AIC. Evaluamos que esto puede ser por la misma razón por la que tampoco nos recibieron Arsa y Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema) de Argentina: son instituciones cuestionadas públicamente. Las publicaciones de la AIC sobre “calidad del agua en río negro”, años 2001-2006 y 2007-2008, informan que los parámetros medidos de calidad bacteriológica en balnearios, metales pesados y agroquímicos se ubican dentro de los límites normales.

que respecta a los recursos disponibles a estas instituciones para poder cumplir su rol. Una situación que está siendo crecientemente señalada tanto por funcionarios como por ciudadanos participantes de estas situaciones de conflicto en torno a la contaminación del agua, es que las entidades con más recursos son las entidades interjurisdiccionales. Por ejemplo, la AIC en este caso, cuenta con mayores recursos técnicos, económicos y financieros y, al mismo tiempo, está sujeta a menos mecanismos de control sobre su gestión, que los organismos provinciales como la DPA y, particularmente, el Ente Provincial Regulador de Agua y Cloacas (Eprac).

A modo de síntesis de este apartado, con relación a la empresa de agua podemos afirmar que – aunque se trata de una empresa estatal bajo el régimen de sociedad anónima – esta sufre grandes limitaciones presupuestales y de inversión. Por ejemplo, el sistema de efluentes cloacales y su tratamiento presentan problemas graves como el cese de funcionamiento total de plantas de ciudades importantes como la misma capital, lo cual genera reiteradas denuncias de la ciudadanía en toda la provincia. En lo que hace a efluentes industriales, se destacan los conocimientos técnicos y de gestión aplicados a la mejora de algunas industrias, fundamentalmente las pequeñas y medianas, mientras que el control de las grandes empresas prácticamente es nulo por parte de las autoridades, que asumen que estas empresas se autorregulan. En general, la estructura pública provincial afronta graves problemas de desactualización legislativa y restricciones de personal y de recursos para poder llevar a cabo sus funciones. Una mención especial merece el funcionamiento del Poder Judicial, en lo que respecta al tratamiento positivo de los amparos colectivos presentados por la ciudadanía y la exigencia de planes de remediación a las instituciones responsables, aunque existan serias dificultades para que estas exigencias judiciales se cumplan en la práctica. También debe mencionarse la participación positiva del Poder Legislativo provincial en el control y el uso de la vía judicial acompañando los reclamos de la ciudadanía.

5 LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO CIUDADANO EN LA DEFENSA DEL AGUA EN CÓRDOBA

En la provincia de Córdoba no encontramos una articulación de luchas como en Río Negro, sino una diversidad de colectivos ciudadanos y acciones. Debido a ello, optamos por trabajar con dos experiencias que tienen distintas formas organizativas, las cuales en los últimos años vienen desarrollando acciones que han aparecido en forma sostenida en el espacio público. En primer lugar, presentamos a la Coordinadora Córdoba en Defensa del Agua y la Vida (CCODAV) y, en segundo, a la ONG Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha).

5.1 La CCODAV: del reclamo por las tarifas al reclamo por la calidad del agua

En la ciudad de Córdoba, en el año 2007, un conjunto de organizaciones políticas, vecinales, sindicales, sociales, de derechos humanos, entre otras, constituyen la CCODAV. Reconocen como antecedente la experiencia de la Comisión Popular por la Recuperación del Agua, en la que confluyeron organizaciones sociales con trabajadores de la ex Empresa Provincial de Obras Sanitarias (Epos), privatizada en 1997, con acciones de oposición al proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento y a los progresivos aumentos tarifarios. Como señala uno de sus integrantes,

hasta ese momento éramos un gremio tradicional, solo cuestiones reivindicativas, la vinculación con el resto, con la sociedad, con la justicia, no existía. Entonces nos replanteamos eso y empezamos a buscar la forma, y creamos la comisión tratando de salir a otros sectores políticos, sociales, religiosos, para ver cómo podíamos tratar la recuperación del agua. Por eso se llamó la Comisión Popular por la Recuperación del Agua, llegamos a tener una gran movilización con 7.000 personas (entrevista con Spedale).²²

Reconociendo las experiencias de El Salvador y de Cochabamba, Bolivia, en sus procesos de insurrección en relación a la gestión del agua (Brennan *et al.*, 2005), la CCODAV tiene varias líneas de acción principales, como se describe abajo.

- 1) La crítica y denuncia de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en Córdoba, y sus efectos sobre la gestión del agua.
- 2) La recuperación del servicio de agua y la creación de una empresa integral de agua y saneamiento estatal, pública, comunitaria, bajo gestión y control de usuarios y trabajadores.
- 3) La propuesta de un ordenamiento territorial bajo gestión democrática popular y participativa para el control de las cuencas hidrológicas, que garantice un manejo sostenible:
 - a) que evite la contaminación y la alteración del ciclo hidrológico;
 - b) que sea respetuoso de los ecosistemas y tome en cuenta los ciclos naturales; y
 - c) que excluya megaproyectos turísticos, represas, minería metalífera contaminante y todos aquellos emprendimientos estatales públicos o privados que saqueen, contaminen o comprometan la sustentabilidad de los bienes comunes.

La CCODAV también propone la realización de una asamblea constituyente que eleve a rango constitucional el agua como derecho humano y que anule el

22. Arquitecto Gustavo Spedale, CCODAV, Córdoba, julio de 2010.

art. 22 de la Constitución Nacional que califica como sedición la práctica de la democracia directa y la participación popular,²³ que contemple los derechos de los pueblos originarios, el respeto a sus culturas y cosmovisiones ancestrales y la realización de acciones legislativas tendientes a la anulación de todas las leyes que permiten el saqueo y la contaminación del agua y otros recursos.

El arquitecto Gustavo Spedale, uno de sus miembros fundadores, señala que la CCODAV se diseñó como una coordinadora diferente a las asambleas en su forma organizativa: “conformamos un espacio común de reflexión, debate, acuerdos y articulación de líneas de acción política, resistencia, movilización y lucha, en torno a la problemática del agua” (entrevista con Spedale).

En lo que respecta a las acciones desarrolladas, en septiembre del 2007 la CCODAV comenzó a realizar la Campaña OTRO NO al concesionario del servicio de agua, Aguas Cordobesas Sociedad Anónima (Acsa), un consorcio liderado por la multinacional francesa Suez y el grupo empresario cordobés Roggio, exigiendo al Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba el llamado a una consulta popular. El consejo aprobó la realización de la misma. La consulta no era obligatoria ni vinculante, pero afirma Spedale: “logramos que se apruebe el llamado a la consulta popular (...). El resultado fue el 80% de los votos por el no a la privatización” (entrevista con Spedale). A pesar de los resultados, el entonces intendente Luis Juez retiró el apoyo a la movilización y no avanzó en la orientación dada por la votación ciudadana.

Entre otras acciones se destaca la promoción de la participación y la participación activa en las audiencias públicas convocadas por el ente regulador “contra el tarifazo”, siendo la última de estas, realizada en marzo de 2010, la que registró una mayor participación, con 52 oradores.

La última audiencia salió muy bien, sirvió que la gente esté en la audiencia por las voces que se hicieron escuchar, aunque la audiencia no sea vinculante. Tuvimos hasta una tapa del diario local, La Voz del Interior. Antes íbamos a escrachar²⁴ y nos íbamos porque no teníamos fuerza para debatir, ahora fuimos y todo el mundo tiró argumentos y salió excelente la audiencia (entrevista con Spedale).

La participación contribuye a la formación de criterios y argumentos en defensa del agua como derecho, por lo que se valora y apropia a pesar del limitado contexto institucional existente. Desde la experiencia de la movilización ciudadana en Córdoba se señala que mientras las cuestiones relativas a la privatización y a los permanentes aumentos de tarifas generan resistencia colectiva relativamente rápida, las cuestiones como la contaminación del agua y sus consecuencias para la salud y el ambiente son

23. Cabe señalar que la realización de “constituyentes sociales” es una práctica de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), donde participan varias de las organizaciones que integran la CCODAV.

24. Término popular para referirse a una acción política pública que visibiliza y denuncia a personas o instituciones que se presumen responsables por algún problema público.

tardíamente incorporadas en los reclamos referidos a la calidad del servicio. Según la evaluación de la CCODAV, esto pone en evidencia el desmantelamiento de las estructuras de regulación y control de los recursos y servicios de agua y saneamiento provocado por las políticas neoliberales aplicadas desde la década de 1990 en la provincia. Al respecto, el arquitecto Spedale sostiene que

siempre nos saltan los temas de contaminación en el barrio, las mismas asambleas plantean el tema. Por otra parte, lo primero que hacen las políticas privatizadoras es desmantelar los laboratorios para el control de la calidad del agua, la calidad del agua es lo que las empresas menos cuidan (...). La cuestión de la calidad. Veíamos que estas empresas internacionales no avanzan en la tecnología de las plantas, pero te muestran una imagen donde calidad y cantidad es una, hay una acción dirigida a que la gente no se cuestione la calidad, la gente aquí no se pregunta por la contaminación (...). Lo que nosotros (los trabajadores) vimos es que teníamos los elementos, pero no los usábamos nunca, nunca cuestionamos la calidad sino el precio; es como que tu cabeza se adapta a la cuestión del sindicalismo (entrevista con Spedale).

Es desde esta nueva comprensión de la importancia fundamental del problema de la contaminación del agua que, en el año 2009, la CCODAV presenta una denuncia penal contra la empresa privada Acsa y contra los funcionarios de la Subsecretaría de Recursos Hídricos responsables de la contaminación del canal Los Molinos-Córdoba, un canal a cielo abierto que abastece de agua a la zona sur de la ciudad, y que en sus casi 60 km de recorrido atraviesa campos sembrados de soja, que se fumigan con agrotóxicos.

El canal Los Molinos-Córdoba es único en el mundo. Córdoba está destinada a la extinción del agua, pero también a la contaminación y a la muerte lenta. ¿Quién va a pagar a la gente de la zona sur el tratamiento del cáncer que afecta a tantas personas? Nadie lo dice, ese es el proceso que intentamos hacer visible al cuestionar la calidad del agua que se distribuye en la ciudad, porque vemos a la gente en los barrios sufriendo las consecuencias, y vemos también cómo se destruyó el sistema de control público de los servicios básicos de agua y saneamiento (entrevista con Lencinas y Romera).²⁵

La presentación de la denuncia puso de relieve dos hechos significativos en lo que hace a la política del agua en la provincia de Córdoba. Por un lado, la administración de justicia diluyó el tema, fragmentando la causa en las distintas fiscalías existentes a lo largo de la trayectoria del canal Los Molinos-Córdoba y en la Fiscalía Anticorrupción de la provincia. Por otro lado, fue por esta denuncia que el tema comenzó a tratarse y a incluirse en la agenda de los medios de difusión. Posteriormente el gobierno nacional intervino, anunciando la construcción de un nuevo canal como principal inversión de obra pública en la provincia.

25. Sr. Pedro Lencinas y sra. Alba Romera, entrevista grupal, integrantes de la CCODAV, Córdoba, julio de 2010.

5.2 Marcos y prácticas del Cedha

El Cedha es una ONG de origen cordobés, de alcance nacional e internacional, integrada mayoritariamente por abogados y creada en el año 2009. Su enfoque es el del agua como derecho humano y su intervención abarca distintos aspectos institucionales.

Nuestro trabajo está dirigido a lograr una gestión de los recursos hídricos respetuosa de los derechos humanos. Trabajamos a nivel local e internacional en la defensa legal de víctimas afectadas por el uso no-sustentable de los recursos hídricos; la conservación de la biodiversidad; el reconocimiento legal del acceso al agua potable como un derecho humano; la promoción de una legislación que incorpore la perspectiva social en materia de recursos hídricos, y la concientización sobre el vínculo entre los derechos humanos y el agua (Cedha, 2005).

Desde este marco, el Cedha realizó una intervención en el caso de contaminación del río Suquía por efluentes cloacales junto a vecinos que venían denunciando el problema desde el año 1992. La planta de tratamiento de efluentes confrontaba serios problemas operativos, notablemente la carencia de insumos básicos y de mantenimiento, que redujeron su capacidad operativa al mismo tiempo que recibía un volumen creciente de efluentes. En consecuencia, en noviembre de 2003 el Cedha interpuso una acción de amparo contra los gobiernos provincial y municipal, persiguiendo tres objetivos: garantizar el servicio de agua potable, el cese de la contaminación por parte de la planta de tratamiento y la recomposición del medio ambiente dañado, sobre la base del principio del derecho al agua. La estrategia dio resultado y el Cedha obtuvo una sentencia ejemplar: el Juez resolvió ordenar a la

municipalidad de Córdoba adoptar todas las medidas necesarias relativas al funcionamiento de la Planta Depuradora Bajo Grande a efectos de minimizar el impacto ambiental producido por la misma hasta tanto se arribe a una solución definitiva respecto a su funcionamiento; y a la provincia de Córdoba a asegurar a los amparistas una provisión mínima de 200 litros diarios de agua potable entanto se realicen las obras pertinentes (entrevista con Andrada y Pedraza).²⁶

En el año 2010, el Cedha y vecinos de los barrios Chacras de la Merced y Corazón de María interpusieron también una demanda de recomposición ambiental contra la municipalidad de Córdoba ante el juzgado civil y comercial, haciéndola responsable de los volcamientos con coliformes fecales de la Estación Depuradora de Líquidos Cloacales de Bajo Grande. El objeto era obligar al municipio a realizar todas las obras y actividades pertinentes para recuperar la fauna, flora y calidad de agua. Los actores solicitaron al juez que en forma cautelar e inmediata ordenara al intendente de la municipalidad de Córdoba que no autorice nuevas conexiones cloacales a la red colectora de la ciudad de Córdoba hasta que no se termine la ampliación de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (Edar) de Bajo Grande,

26. Licenciado Gabriel Andrada y licenciada Virginia Pedraza, entrevista grupal, integrantes del Cedha, Córdoba, julio de 2010.

que se garantice que los volcamientos serán conforme a la legislación provincial y que provea todos los insumos necesarios para que la planta funcione al 100% de su capacidad para disminuir el impacto ambiental de los volcamientos al río. En el marco de la misma causa, se solicitaron medidas adicionales, incluyendo la realización de una campaña de difusión a fin de prevenir a los habitantes sobre los riesgos de usar el río debido a las condiciones de baja calidad del recurso y la elaboración de un programa sanitario para los barrios ribereños; la creación de un fondo común de recomposición ambiental; la realización de estudios técnicos para evaluar los niveles de contaminación: la declaración de emergencia sanitaria del lugar afectado, y la elaboración de un mapa socio-ambiental y de un cordón sanitario. En las palabras de los actores,

Vamos contra el agente contaminador. La gente ahora está más concientizada, sabe hasta dónde puede llegar (...). Ver imputados a los responsables de la planta. Los vecinos valoran ahora más la situación jurídica. También contribuyó a que la gente definiera específicamente lo que quiere (porque el Estado repartía prebendas, canchas de fútbol etc.). La problemática ambiental se plantea en el marco de otros problemas de servicios, transporte, seguridad y empleo, cuestiones que a veces diluyen el reclamo ambiental. Antes de las acciones judiciales, los vecinos realizaban peticiones a las autoridades, cuestiones administrativas y acciones directas, como la toma de la Dipas [Dirección Provincial de Agua y Saneamiento] (entrevista con Andrada y Pedraza).

La visualización de la calidad del agua como un tema público y el reconocimiento y uso de los canales institucionales que abre el derecho ambiental constituyen aprendizajes de las luchas ciudadanas para lograr una efectiva garantía del agua como derecho. A pesar de la continuidad de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en Córdoba y de la negligencia y falta de cumplimiento de la normativa vigente por parte de los funcionarios públicos, las prácticas ciudadanas ponen en evidencia los déficits a la vez que inauguran nuevas articulaciones y formas de lucha. Comparativamente con la institucionalidad ciudadana en Río Negro, vemos que la crítica a la mercantilización y la contaminación del agua en Córdoba encuentra límites para avanzar en la construcción de una organización que se extienda sobre el territorio ya sea bajo el modelo de cuenca u otro. En este sentido, cabe mencionar algunas experiencias significativas en torno a la cuenca del lago San Roque, caracterizado por su alto grado de eutrofización.

6 LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL DEL AGUA EN CÓRDOBA

La autoridad de aplicación de las políticas del agua era, al momento de realizar las entrevistas, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, organismo dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Lamentablemente, a pesar de lograr realizar una extensa entrevista con el subsecretario, ingeniero Luis Salamone, en la cual

expusimos los objetivos de nuestro trabajo y la metodología, no fue posible obtener información concreta²⁷ (entrevista con Salamone).²⁸

Como mencionamos previamente, la empresa a cargo del agua potable en la ciudad de Córdoba desde 1997 es Acsa, un consorcio liderado por el área de servicios sanitarios del Grupo Roggio, una empresa de capitales provinciales.²⁹ Acsa tiene a su cargo una concesión de treinta años para la captación, producción y distribución de agua potable y cabe señalar que se le ha eximido del pago del canon (10 millones de pesos anuales) originalmente estipulado en el contrato de concesión. En lo que refiere a la calidad del agua, Acsa señala que su Laboratorio Central está acreditado bajo normas ISO 9001 y cuenta con un plan anual de muestreo para el agua cruda, tratada y distribuida, que mantiene controles bacteriológicos diarios, mediciones trimestrales de residuos orgánicos y monitoreos mensuales de los niveles de pesticidas en agua cruda y tratada en las dos plantas con las que cuenta la empresa. La empresa también posee dos laboratorios en ambas plantas y dos laboratorios móviles que trabajan en sesenta puntos esparcidos en toda la ciudad, que realizan determinaciones *in situ* y extraen muestras para ser analizadas en el Laboratorio Central. Anualmente se realizan más de 90 mil determinaciones y 145 parámetros diferentes (Acsa, s.d.).

El organismo de control es el Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSeP) creado en el año 2000. Es un organismo provincial autárquico con personería jurídica de derecho público, con una dirección colegiada de seis miembros: tres por el partido gobernante, dos por la oposición y uno por las asociaciones de usuarios. Regula los servicios de transporte, redes viales, agua y energía eléctrica. Posee una gerencia de agua y saneamiento para regular y controlar la prestación del servicio de agua potable en la ciudad de Córdoba.³⁰ También regula y controla el servicio de agua potable y de tratamiento de efluentes en el interior provincial que prestan cooperativas o entidades que exceden la jurisdicción de un solo municipio. En total controla a 23 prestadores. El ERSeP no cuenta con laboratorio propio y no se ha podido acceder a datos acerca del cumplimiento de dichos controles ya que sus directivos no han conferido entrevistas ni han proporcionado

27. La legislación más relevante sobre la materia en Córdoba es el Código de Aguas para la Provincia de Córdoba, Ley n° 5.589, cuya última reforma es de 1992; el marco regulador para la prestación de servicios públicos de agua potable y desagües cloacales en la provincia de Córdoba, el Decreto n° 529/1994; las normas provinciales de calidad y control de agua para bebida, Resolución Dipas n° 608/1993 y las normas para la protección de los recursos hídricos, superficiales y subterráneos, el Decreto n° 415/1999.

28. Ingeniero Luis Eduardo Salamone, subsecretario, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, provincia de Córdoba, Córdoba, julio de 2010.

29. Al momento de escribirse este capítulo, la composición accionaria de la empresa era: Benito Roggio e Hijos, 51,15%; inversora central, 28,02%; Banco de Galicia y Buenos Aires S/A, 10,83%; Suez S/A, 5,0%; Sociedad General de Aguas de Barcelona, 5,0%.

30. Calidad del agua suministrada a través del control en laboratorio, eventuales fallas en el servicio, determinación legal sobre facturación o cobro de multas, recepción de reclamos de los usuarios, regulación de los regímenes tarifarios de los prestadores del servicio de las entidades que excedan la jurisdicción de un solo municipio o comuna con excepción de los prestadores de Córdoba capital.

información al respecto.³¹ Para ilustrar el estado defectivo del proceso regulatorio, los investigadores solicitaron información sobre los controles que realiza el ERSeP sobre la empresa Acsa; en respuesta, el organismo proporcionó un informe elaborado por la propia Acsa, que presenta exactamente los mismos valores para todos los meses del año en los distintos parámetros (ERSeP, s.d.).

Uno de los problemas más graves que afecta a la población es, como ya se mencionó, el de la ineffectividad en el tratamiento de los efluentes cloacales, que es también uno de los principales focos de conflicto social, tanto en la ciudad capital como en el interior. La ciudad de Córdoba tiene el 50% de su población conectada a la red cloacal y una planta de tratamiento colapsada desde hace varios años. La Dirección de Redes Sanitarias y Gas de la municipalidad de Córdoba es la encargada de la red cloacal. Por resolución de la misma, desde el año 2004 rige la prohibición de realizar nuevas conexiones. Sin embargo, se ha venido realizando una gran cantidad de conexiones clandestinas en los últimos años, hecho provocado por un *boom* inmobiliario. Según un informe publicado en el periódico provincial *La Voz del Interior*, las autoridades confirmaron el problema: “No se controló lo suficiente. Las prohibiciones y ordenanzas existen, pero la municipalidad no tenía los mecanismos para controlar” (Marconetti, 2007).

En lo que respecta al control de los efluentes industriales, este se encuentra normado por el Decreto n° 415/1999. En el mismo se definen normas, se establecen categorías para el registro provincial de usuarios, condiciones para la adquisición de la autorización de volcamiento, cánones, determinaciones analíticas de líquidos residuales, periodicidad de los controles, entre otras cuestiones. Nos interesa particularmente destacar que la existencia de estos instrumentos de gestión pública constituye un conocimiento técnico aplicado a la gestión de una política del agua, su importancia institucional sólo disminuye frente a su desactualización, a la falta de información pública sobre el tema o directamente a su falta de aplicación. Ante la falta de información por parte de las autoridades, acudimos a un trabajo presentado por profesionales de la Subsecretaría de Recursos Hídricos provincial, de la Universidad Tecnológica Nacional y de la UNC, titulado *Gestión de efluentes líquidos en la ciudad de Córdoba*. Conforme al mismo, los mecanismos de control no estarían funcionando. Según el estudio, el 78% de los establecimientos industriales no se encontraba registrado y el 81% de los registrados no cumplía la normativa vigente (Cossavella *et al.*, 2005).

31. Según datos del Centro de Excelencia de Productos y Procesos Córdoba (Ceprocor), se realizaría desde fines de la década de 1990 un Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento para la ciudad y para el interior provincial, a través de un convenio entre el ERSeP, la Dipas y la Agencia Córdoba Ciencia, Sociedad del Estado. Los resultados de este programa no son de estado público y no ha podido obtenerse ninguna información al respecto.

Frente a las limitaciones para obtener información, hemos privilegiado sostener el trabajo a fin de que en la comparación se visualice el compromiso y profesionalismo de los funcionarios y agentes públicos involucrados en el tema en ambas provincias.

7 CONCLUSIONES

Este trabajo refleja una etapa inicial de nuestra labor investigativa en la temática del agua y la contaminación, avanzando en la comparación de “lo que puede el agua” en la institucionalidad ciudadana y estatal en las provincias de Río Negro y Córdoba, sus límites y posibilidades para la protección y garantía del agua como derecho.

Respecto a la institucionalidad estatal, hemos logrado reconstruir, con severas limitaciones por las dificultades de acceso a la información de primera fuente, los criterios, procedimientos y prácticas instituidos y los efectivamente vigentes en casos concretos de contaminación. Desde la reconstrucción es posible afirmar el siguiente.

- 1) La forma administrativa de la autoridad del agua es diferente en ambas provincias: subsecretaría, en Córdoba, y superintendencia en Río Negro. Esta última forma es considerada, dentro de los debates sobre institucionalidad ambiental, como más efectiva, por sus atribuciones y autonomía.
 - a) En el caso específico de Río Negro, la potestad sancionatoria de la Superintendencia resulta ineficaz para enfrentar las presiones de las empresas, frente a lo cual se recurre a salidas negociadas para la definición de parámetros de control ya políticas proactivas para que las empresas incorporen tecnologías que disminuyan los impactos contaminantes. Cuando los conflictos llegan a judicializarse y los fallos del poder judicial responsabilizan a la superintendencia exigiendo su actuación como regulador, la Fiscalía de Estado obstruye las sanciones. En lo que hace a la autonomía, cabe reconocer su actividad en lo que respecta al control de efluentes industriales de pequeñas y medianas industrias, pero algunas cuestiones hablan de sus límites. Fundamentalmente deben destacarse la desactualización de la normativa, la carencia de laboratorios propios y su déficit de personal, en síntesis, la falta de recursos para sostener garantías de regulación y control, a pesar de su autonomía política y financiera.
 - b) En el caso de Córdoba, no ha sido posible identificar el funcionamiento de mecanismos de control ni de aplicación de sanciones, lo que permite hablar de un desgobierno en lo que respecta al tema contaminación del agua en la provincia.

- 2) La titularidad de la empresa corresponde en Río Negro a una empresa estatal bajo derecho privado; en Córdoba a una empresa privada.
 - a) En ambos casos las empresas no pagan canon, lo que habla del déficit en lo que respecta a la valoración del recurso.
 - b) En ninguno de los casos se identifican mecanismos de participación de los usuarios.
 - c) En Río Negro, la información pública sobre la gestión es mínima y es nula respecto a la calidad del agua. En lo que hace a la gestión de la red de saneamiento, el grado de conflictividad es muy alto por el funcionamiento deficitario o directamente no funcionamiento de las plantas de tratamiento.
 - d) En Córdoba, la empresa está a cargo de la red de agua potable, mientras que la red de saneamiento se gestiona desde el municipio. La disponibilidad de información pública es nula y la obtenida a partir de los procesos de denuncia de la ciudadanía habla de déficit en lo que respecta a la calidad del agua y al tratamiento de efluentes cloacales.
- 3) Los entes reguladores tienen formas diferentes de inserción en la estructura administrativa. Mientras que en Río Negro el regulador está en la órbita de la autoridad provincial del agua, en Córdoba es un ente autárquico que regla a la vez una diversidad de materias, además del agua y sus servicios. En lo que hace a la calidad del agua y la contaminación, en ambos casos los entes tienen competencias de regulación y control, pero la grave situación de contaminación en cada provincia habla de su ineficacia.
- 4) Mientras que la movilización ciudadana en Río Negro ha tenido como foco la contaminación durante un largo tiempo, en el caso de Córdoba, la participación de los usuarios a través de asociaciones se centró principalmente en cuestiones tarifarias durante mucho tiempo, y solamente ha avanzado sobre cuestiones de contaminación en los últimos años.
- 5) En ambas provincias existe una importante desactualización de la normativa para la regulación y el control, tanto respecto a productos como a parámetros y procesos industriales. Este dato cobra relevancia si se tienen en cuenta las transformaciones productivas ocurridas desde mediados de la década de 1990.
 - a) En el caso de Córdoba, por ejemplo, el Código de Agua, de 1992 no toma en cuenta a uno de los agrotóxicos más usados por el paquete tecnológico de siembra directa de productos transgénicos, el glifosato.

Tampoco la autoridad del agua ha usado sus competencias regulatorias para exigir su medición dentro de los análisis de calidad del agua, como sí ha sucedido en otras provincias.

- b) La falta de ejercicio del poder de policía de la autoridad del agua queda evidenciada por la diversidad de denuncias de la ciudadanía y las consecuentes investigaciones que se realizan.
- c) Desde la normativa ambiental, este hecho resulta particularmente grave, debido a que no se estaría aplicando el principio precautorio, que exige a las autoridades públicas una tutela anticipatoria ante el riesgo de daños irreparables al ambiente y a la salud.

La estructura del estado de derecho democrático, como institucionalidad fundada para el reconocimiento y garantía de los derechos, en este caso al agua, la salud y el ambiente, es cuestionada y necesita innovaciones institucionales que actualicen el poder público para constituir garantías efectivas. Pensamos en innovaciones que superen al restringido campo de los tradicionales análisis de políticas públicas y avancen en el diseño de mecanismos institucionales que alteren la estructura de decisiones públicas y posibiliten sistemas de regulación y control efectivos.

En lo que respecta al espacio público ciudadano que se configura en torno a la problemática del agua y la contaminación, las prácticas en ambas provincias invocan el marco de los derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes e interpelan al Estado, politizando sus responsabilidades públicas. También astillan este marco asumiendo formas de democracia directa, de autoorganización resistente a la normalización partidaria y sindical. Tal es el caso del pensamiento asambleario de Sanidarios en Río Negro, que renueva el concepto de ciudadanía desde su ejercicio. La denuncia, la tematización, la articulación provincial e interprovincial a través de la organización por cuenca, republiкан la gestión del agua e innova con propuestas para la institucionalidad vigente y en la generación de nueva institucionalidad. Las propuestas se autosostienen desde las prácticas de la asamblea, a través de encuentros, la generación de redes a nivel regional y nacional, presentaciones formales a entidades de distintas jurisdicciones y propuestas educativas, entre otras estrategias de acción. Estos actores también movilizan hacia las asambleas a funcionarios públicos, a quienes reubican en su rol de representantes, responsabilizándolos.

En el caso de Córdoba, el espacio público ciudadano en torno al agua y la contaminación se presenta con menor nivel de protagonismo y articulación. Por un lado, la CCODAV radicaliza la crítica al sistema oficial de autoridad y al sistema de acumulación capitalista. La resistencia al proceso privatizador, su denuncia permanente a la empresa por corrupción – por apropiación de fondos públicos, mala administración y falta de inversión – y a los funcionarios públicos

por priorizar los intereses privados sobre el bienestar público, acudiendo a prácticas de movilización barrial y callejera y también a acciones judiciales. Para la garantía del agua como derecho, integra demandas como accesibilidad, tarifas sociales, calidad y la recuperación de la empresa bajo control de usuarios y trabajadores.

Por su parte, el Cedha, desde su práctica como ONG, ha logrado avances significativos a nivel de reconocimiento del daño por parte del poder judicial, desde un ejercicio profesional estratégico del derecho ambiental. Hay dificultades de reconocimiento entre prácticas radicales y prácticas que adoptan vías más institucionales; la mercantilización y la contaminación no alcanzan a generar lazos de solidaridad horizontal frente a la indolencia estatal.

A modo de cierre, consideramos que la profundización de la mercantilización del agua y la pérdida de capacidad de la estructura pública de gestión y control coinciden con la declaración del agua como derecho, paradoja que exige al intelecto público repensar y articular saberes concretos en estrategias políticas para la construcción de una institucionalidad alternativa. En torno a dicha construcción, se propone generar e institucionalizar mecanismos de alerta en las estructuras académicas y estatales para no acudir a formas de “expertocracia” que reiteren soluciones obsoletas. Crear nuevos canales de comunicación y representación de la ciudadanía que permitan desnaturalizar la vulneración de derechos como proceso subordinado al proceso de acumulación del capital y generar nuevas formas de organización del poder y de los recursos públicos, para que el reconocimiento y garantía del derecho al agua sean parte de una política pública sostenida por los poderes públicos y por una ciudadanía activa.

REFERENCIAS

ACSA – AGUAS CORDOBESAS SOCIEDAD ANÓNIMA. **Documentos**. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponible en: <<https://www.aguascordobesas.com.ar>>. Consultado en: ene. 2012.

BRENNAN, B. *et al.* **Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños**. Amsterdam: El Viejo Topo, 2005. Disponible en: <<https://www.tni.org/en/node/2514>>.

CARRIZO, C. La narrativa de los derechos: de la administración de la población a la construcción de la república. *In*: LA SERNA, C.; PEÓN, C.; ASE, I. (Org.). **Frente a la crisis, ¿qué hacer con el Estado?** Córdoba: IIFAP; UNC, 2010.

CARRIZO, C.; BERGER, M. **Estado incivil y ciudadanos sin Estado: paradojas del ejercicio de derechos en cuestiones ambientales**. Córdoba: Narvaja Editor, 2009.

CAVELL, S. **Reivindicaciones de la razón**. Madrid: Editorial Síntesis, 2003.

CEDHA – CENTRO DE DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTE. **Derechos humanos y ambiente en la República Argentina**: propuestas para una agenda nacional. Córdoba: [s.n.], 2005.

COSSAVELLA, A. M. *et al.* Gestión de efluentes líquidos en la ciudad de Córdoba. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DE LA MEJORA CONTINUA Y LA INNOVACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES, 2005, Córdoba. **Anales...** Córdoba: Facultad Regional Córdoba; UTN, nov. 2005. Disponible en: <<http://www.posgrados.frc.utn.edu.ar/congreso/trabajos/20.doc>>.

ERSEP – ENTE REGULADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS. **Documentos**. [s.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponible en: <<http://ersep.cba.gov.ar>>. Consultado en: ene. 2012.

HABERMAS, J. Tres modelos normativos de democracia. *In*: HABERMAS, J. **La inclusión del otro**: estudios de teoría política. Barcelona: Paidós, 1999. p. 231-246.

HELD, D. Ciudadanía y autonomía. **La Política**: Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, n. 3, p. 41-68, 1997.

MARCONETTI, D. Cloacas: no se controlan nuevas conexiones. **La Voz del Interior**, 18 nov. 2007. Disponible en: <http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=135708>. Consultado en: dic. 2017.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política. **Isonomía**, n. 14, p. 7-31, 2001. Disponible en: <<https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n14/1405-0218-is-14-00007.pdf>>.

_____. **Democracia, agencia y estado**: teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

PITKIN, H. F. La teoría política y el predicamento moderno. *In*: PITKIN, H. F. **Wittgenstein**: el lenguaje, la política y la justicia – sobre el significado de Ludwig Wittgenstein para el pensamiento social y político. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1984a. p. 113-150.

_____. Contexto, sentido y conceptos. *In*: PITKIN, H. F. **Wittgenstein**: el lenguaje, la política y la justicia – sobre el significado de Ludwig Wittgenstein para el pensamiento social y político. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1984b. p. 455-488.

SANIDARIOS – ASAMBLEA CIUDADANA POR LA SANIDAD DE LA CUENCA DEL LAGO NAHUEL HUAPI Y LOS RÍOS LIMAY, NEUQUÉN Y NEGRO. **Conclusiones de la asamblea**. [s.l.]: [s.n.], 17 mayo 2008.

SERRANO, E. Habermas: legitimidad y discurso práctico. **Estudios**: Filosofía, Historia, Letras, v. 25, p. 43-68, 1991. Disponible en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras25/texto3/sec_1.html>.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BRENNAN, B. *et al.* **Por un modelo público de agua:** triunfos, luchas y sueños. Amsterdam: El Viejo Topo, 2007. Disponible en: <<https://www.tni.org/en/node/2514>>.