

# Regionalización y territorios: un análisis de la formación de consorcios municipales en Brasil para la gobernanza ambiental de recursos hídricos

## *Regionalization and Territories: An Analysis of Intercounty Consortiums' Formation in Brazil and Environmental Governance of Water Resources*

**Leonardo SIMÕES AGAPITO**

Profesor de Derecho penal en la Universidade do Estado de Minas Gerais (Uemg-Ituiutaba, Brasil)

Doctor en Integración de América Latina (Prolam - USP). Máster y grado en Derecho (Unesp-Franca)

<https://orcid.org/0000-0002-8904-7766>

leoagapito@gmail.com

Recibido: 10/03/2023

Aceptado: 14/04/2023

### Resumen

La Administración Pública en Brasil se descentralizó para los municipios a partir de la Constitución de 1988, de modo que son estos los responsables de las políticas de salud y protección ambiental desde directrices definidas por el Estado federal.

### Abstract

The Brazilian Public Administration was decentralized to municipalities in 1988 by the new Constitutional model. By this, public health and environmental policies have only guidelines delimited by the federal government. This article proposes to analyze

El presente artículo se propone analizar la formación de consorcios municipales, como personas jurídicas especializadas, para llevar a cabo la gestión de recursos hídricos y la superación de los problemas comunes. En este sentido, ¿habría un mejor empleo de los recursos sin perder la representación democrática de los espacios? La hipótesis del artículo es que esto necesita ser observado desde la identidad territorial, de modo que la participación social no debe ocurrir sólo por consultas públicas, sino también por la regular participación de la población en los debates, planeamientos y ejecución de los servicios. El artículo está dividido en tres partes, en que se analizan el concepto de consorcios y su aplicación en la legislación brasileña; se realiza una revisión bibliográfica de experiencias de gestión de medio ambiente, específicamente la gobernanza de ríos, y, por fin, se presentan los conceptos de constitución de territorios y sus movimientos de territorialización democrática. Al final, el artículo propone algunas claves de lectura para la comprensión de la regionalización y su importancia para la preservación ambiental y para la autonomía comunitaria.

**Palabras clave:** consorcios; gestión hídrica; territorios; gobernanza ambiental.

the formation of intercounty consortiums as a way of managing resources and overthrowing common problems since specialized legal entities. In this sense, would there be a better use of resources without losing the democratic representation of spaces? The hypothesis of the article is that this instrument needs to be observed from the territorial identity so that social participation should not only occur through public consultations but also through the regular participation of the population in the debates, planning, and execution of the services. The article is divided into three parts, in which is presented the concept of consortiums and its application in Brazilian legislation are analyzed; a bibliographic review of environmental management experiences, specifically river governance, and, finally, a bibliographic review of the constitution of territories and their movements of democratic reterritorialization. In the end, the article proposes some reading keys for understanding regionalization and its importance for environmental protection and community autonomy.

**Keywords:** consortium; water governance; territories; environmental governance.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Los consorcios en Brasil: legislación y sus propósitos. 3. Las experiencias de los consorcios en la gestión hídrica. 4. Los movimientos territoriales y las identidades. 5. Consideraciones finales. 6. Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

La protección de la naturaleza y la gestión de recursos naturales ocupa las agendas de políticas sostenibles y los principales foros internacionales por su rol en el desarrollo económico y social. En Brasil, la Constitución de 1988 ha provocado la descentralización de distintas materias, incluso la gestión de la salud pública y de los recursos naturales, en las manos de los municipios. La idea es que los municipios tendrían mejores condiciones para administrar los recursos con las particularidades

locales, como serían la esfera de la Administración más legítima para tomar decisiones por el control difuso del poder público por la población. En este sentido, los municipios más grandes se quedaron con recursos para pensar la urbanización y nuevos modelos de ciudad, pero los municipios pequeños no poseen los recursos técnicos y humanos para desarrollar innovaciones e inversiones estratégicas. Son ejemplos la adquisición de equipamientos y la construcción de estructuras que se quedan ociosos por la baja necesidad, aunque no sea inexistente para que no se haga un proyecto. Estos pequeños municipios se vuelven vulnerables a las malas intenciones de políticos estatales y federales, como congresistas y gobernadores que hacen grandes inversiones como forma de obtener la fidelidad del electorado local.

Observando las alternativas a este modo de hacer política, hay que pensar en formas de incrementar la autonomía de estos entes, sea para protección de sus intereses políticos, sea para librar a esta comunidad de manipulaciones con fines electorales. El presente artículo entonces tiene como presupuesto la regionalización (reunión de municipios) como modelo de incremento de su autonomía territorial y mejor gestión de los recursos desde intereses comunes. Mirando a las directivas de la salud, la regionalización es la flexibilización de la descentralización por municipios, de modo que los sistemas estatales son responsables de identificar los hospitales de referencia y capaces de realizar procedimientos de alta complejidad, garantizando que los pacientes de ciudades cercanas puedan utilizar estos servicios (Lei n. 8.080/90, artículo 17, IX). Esto sería la regionalización por empleo de inversiones estatales o «de arriba abajo». El problema es que los recursos son aplicados por otro ente (el Estado), que hace su gestión técnica sin consultas públicas, mirando solamente los datos. La falta de participación no es un problema per se, pero cambia ciudadanos en consumidores, agentes pasivos que no tienen el derecho de reflexionar sobre sus necesidades comunitarias concretas y no comprenden su rol en las transformaciones locales.

Por otro lado, la legislación brasileña permite la creación de consorcios entre personas jurídicas de derecho público en función de intereses comunes o de la gestión de problemas particulares. La formación de un consorcio entre municipios regionales puede permitir la construcción y el gerenciamiento de un hospital regional, la adquisición de equipamientos y compartir sus usos, de modo que no se harían inversiones en estructuras ociosas. Este modo de cooperación permite hasta la contratación de expertos para la prestación del servicio (recursos humanos), sin que su gerencia se vuelva menos accesible a los ciudadanos de cada ciudad o menos transparente. Las inversiones de cada municipio siguen siendo fiscalizadas por los instrumentos de control internos y externos de cuentas públicas. Las cámaras legislativas municipales y las secretarías municipales deben exigir informes del consorcio y rendir cuentas a los tribunales estatales de cuentas públicas y las fiscalías estatales.

Entonces, el problema que se plantea a este artículo es: ¿hay un mejor empleo de los recursos públicos sin pérdida de participación democrática por medio de los consorcios públicos? Por tanto, se utiliza el recorte de la gestión de recursos hídricos en Brasil por una doble razón. La primera es metodológica, se intenta producir un estudio

por medio de la revisión bibliográfica, de modo que existen distintos consorcios en Brasil sobre la gestión de ríos, por ser un modo de cerrar conflictos locales por un recurso estratégico. De este modo, hay diferentes fuentes para evaluar los posibles impactos de un consorcio. En segundo lugar, la gobernanza ambiental tiene parámetros de evaluación definidos desde el Acuerdo de Escazú, ratificado por Brasil, lo que permite la verificación de los impactos positivos y negativos de los consorcios. Por fin, la gobernanza de los recursos hídricos tiene impacto sobre el abastecimiento de espacios urbanos y rurales, el abastecimiento de comunidades y las actividades agrícolas, incluso con disputas entre pequeñas producciones familiares y el agronegocio.

Así, el artículo está dividido en tres partes. La primera presenta el concepto de consorcios en Brasil y su regulación federal. La segunda parte hace una compilación de experiencias de la gestión hídrica por consorcios y sus impactos, que fueron encontradas por la revisión de artículos encontrados por la herramienta Google Scholar buscando los términos en portugués «consórcios públicos» y «gestão hídrica». La tercera parte del artículo propone, con base en los datos obtenidos en la revisión bibliográfica y en las recomendaciones del Acuerdo de Escazú, una nueva mirada sobre el territorio y sus identidades regionales como clave para las reflexiones y las proposiciones al incremento de gobernanza democrática ambiental.

## 2. LOS CONSORCIOS EN BRASIL: LEGISLACIÓN Y SUS PROPÓSITOS

Los consorcios en Brasil están previstos en el art. 241 de la Constitución federal, que permite la formación de estos entes para la «gestión asociada de servicios públicos», con la transferencia de encargos y responsabilidades por estos servicios a partir de la colaboración por concesión de recursos (financieros, materiales, humanos e, incluso, datos). Esta previsión es regulada por la ley federal n. 11.107 de 2005, definiendo su naturaleza jurídica, sus requisitos y las medidas que los entes jurídicos de derecho público (como órganos y entes federados) pueden establecer para su formación, como expropiaciones de predios y tierras. La Ley n. 11.107/05, art. 6.º, también así define que el consorcio podrá tener personalidad jurídica de derecho público o privado, dependiendo del acto constitutivo, y que evidentemente debe observar la naturaleza de sus obligaciones otorgadas por los entes contratantes.

De acuerdo con DI PIETRO (2019, p. 710), el instituto fue «desvirtuado» por la Ley n. 11.107/05, que pasó a tratar el consorcio como una persona jurídica y no sólo como un contrato administrativo, un acuerdo de cooperación. Para la autora, el instituto ya estaba consagrado en la práctica de ajuste entre municipios y tendría una práctica muy variada en diferentes contextos (DI PIETRO, 2019, p. 711), en forma de sociedades civiles o comerciales. En verdad, la conclusión que la autora sugiere es que la previsión legal ha solucionado un problema que cada consorcio tendría en cuanto a

la administración de recursos y funciones, pero defiende que la mejor salida sería la creación de comisiones ejecutivas de administración y no la creación de otra personalidad. En estas comisiones, uno de los miembros podría tener la responsabilidad de administrar estos fondos (DI PIETRO, 2019, p. 1068).

Como explica la autora, el consorcio es una «gestión asociada», de modo que sería más común su empleo para materias listadas en el art. 23 de la Constitución federal, que trata de competencias comunes de los entes (Unión, estados y municipios) para legislar y custodiar (DI PIETRO, 2019, p. 1068). Es importante decir que sólo se pueden delegar aquellas competencias que le son propias y por supuesto dos o más municipios no podrían unirse para delegar una función de los estados, o dos estados delegar la función de la Unión. Sin embargo, los estados, hasta la Unión, pueden unirse a los consorcios municipales y delegar a estos entes sus propias funciones, lo que les permitiría disfrutar de la especialización de los agentes en las particularidades de la región correspondiente.

Con relación a esto, TORRES LÓPEZ (2003, pp. 1157-1158) entiende que el consorcio que abarca las competencias de diferentes niveles de administración territorial (en España, estatal, autonómico y local) permite la coordinación y la cooperación en torno a proyectos comunes, además de la optimización de los servicios prestados. Se trata, por tanto, de un doble movimiento: integración vertical (pacificación de una agenda común) y especialización (instrumento para promover la investigación y el desarrollo). Esta parece ser la solución a la problemática señalada por RIVERO ORTEGA (2020, pp. 89-90) en cuanto al conflicto entre la descentralización (y la incapacidad de desarrollar respuestas adecuadas a situaciones de crisis) y la planificación por la Administración centralizada (que no posee los datos adecuados para resolver las cuestiones concretas), careciendo la Administración justamente de mecanismos eficaces de cooperación, coordinación y colaboración.

De acuerdo con AMOEDO-SOUTO y CUTRÍN DOMÍNGUEZ (2019, p. 396), «las debilidades financieras endémicas» exigen soluciones de «autoprovisión administrativa» institucionalizadas (sociedades públicas locales, consorcios y mancomunidades) y no institucionalizadas (convenios de colaboración, encomiendas de gestión y encargos obligatorios). Así, el ordenamiento jurídico español prevé las mancomunidades, que serían como consorcios que sólo pueden firmar los municipios (ningún otro órgano podría participar, ni empresas privadas) (BARRERO RODRÍGUEZ, 2002, pp. 84-85). Esta delegación de funciones tampoco tiene una limitación de cuántas materias pueden ser delegadas. Aunque BARRERO RODRÍGUEZ (2002, pp. 86-88) presente ejemplos de intereses comunes que fueron delegados a las mancomunidades, como la reparación de carreteras rurales, hay también mancomunidades por intereses públicos compartidos, como el fomento de la cultura, la defensa del medio ambiente, la promoción de igualdad y el desarrollo del turismo (ibid., pp. 88-89).

En este sentido, las mancomunidades parecen tener una aplicación más amplia que los consorcios en Brasil, porque pueden adoptar objetivos más genéricos, como el «desarrollo económico y social» o «hacer la zona de El Temple reconocida en las

decisiones administrativas» (BARRERO RODRÍGUEZ, 2002, p. 90), que constituyen no un servicio público transferido, sino la propia función de conducir la agenda regional. Las conclusiones del texto apuntan a una aplicación alargada del instituto debido a la necesidad de mecanismos regionales de articulación política. De forma similar, al analizar el pacto local autonómico de la región de Murcia, que permitió la transferencia de distintas competencias a los municipios, LÓPEZ PELLICER (2003, p. 536) señala que durante mucho tiempo la descentralización fue considerada como la forma más adecuada para el régimen democrático pero se están observando movimientos de «descentralización intracomunitaria». En este sentido, no se trata solamente de una solución para problemas financieros, sino de la construcción de nuevas unidades territoriales que poseen una identificación entre sí más orgánica.

En su artículo sobre los consorcios municipales en Puerto Rico, LÓPEZ-RODRÍGUEZ (2021, p. 227) define estos consorcios como la compartición de responsabilidades de prestación de un servicio local entre actores de mismo estatus. Comentando la legislación brasileña, la autora enfatiza la importancia de los consorcios para garantizar la estabilidad frente a los cambios políticos de los entes (LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2021, p. 228; en el mismo sentido, RIVERO ORTEGA, 2020). Así, los consorcios se adecuan a las demandas de descentralización como democratización de una «Nueva gestión pública», porque se dividen las competencias con otros actores más flexibles y especializados, de modo que muchos países pasarán a prever este instrumento en la década de ochenta (cómo España, Francia, Suecia, Alemania y Argentina), aunque otros tendrían experiencias de casi un siglo (cómo Brasil y Italia) (LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2021, p. 228). Serían requisitos para garantizar la gobernabilidad por consorcios (I) la legitimidad política, (II) la efectividad del gobierno, (III) los mecanismos de transparencia, (IV) la institucionalidad (LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2021, p. 229, citando a SANTANA RABELL), de modo que se puede sintetizar en cuatro claves: representatividad, capacidad, comunicabilidad y oficialidad.

Sobre los intereses comunes, Trennepohl cita los consorcios para obtener una «concessão florestal» (concesión de un área de bosque) para la realización del manejo sostenible (TRENNEPOHL, 2019, p. 344). Los bosques que ocupan territorios de distintos municipios o estados pueden ser especialmente mantenidos por consorcios entre los entes, que formarían un órgano especial para actuar en casos de incendios o invasiones ilegales. Estos consorcios también tendrían la función de compartir sus costos y las informaciones para una manutención sostenible, de modo que los distintos entes pueden implementar programas de control y pesquisa sobre especies vegetales y animales nativas, hasta programas conjuntos de educación ambiental.

Sobre los intereses compartidos por los municipios, MATOS y DIAS (2011) presentan en su artículo la regulación brasileña de descarte de residuos sólidos, que debe observar directrices de responsabilidad ambiental establecidas por órganos nacionales, pero que son muy costosas para municipios pequeños. La creación de un sistema regional de descarte adecuado de residuos urbanos y de hospitales (residuos biológicos, químicos y radiactivos) depende de áreas de tratamiento, estructuras, equipamientos

y profesionales especializados, de modo que, de los 853 municipios del estado brasileño de Minas Gerais, los autores encontraron 372 involucrados en asociaciones, consorcios y comités regionales para la gestión de residuos (MATOS y DIAS, 2011, p. 508). Incluso, las sanciones administrativas y penales por el no cumplimiento ambiental llevaron a municipios a aportar cuotas para su adhesión a consorcios ya existentes (ibid., p. 511). Un escenario semejante fue apuntado por SUZUKI y GOMES (2009, p. 156) en el estado de Paraná, de modo que 58 sedes operacionales (establecidas por consorcios) atendían 377 municipios del estado, lo que representaba el 97,3 % de la población urbana del estado. Estas cifras son muy importantes, pues ambos artículos apuntan a un cambio a corto plazo por imposición de la legislación (una década de cambios legislativos ambientales).

De acuerdo con PELLIN, DALLABRIDA y CIOCE SAMPAIO (2014), en 2001, sólo 22 de los 293 municipios del estado de Santa Catarina depositaban residuos en terrenos adecuados. Una de las alternativas era la organización de grupos socioproductivos, de modo que distintos entes pasan a integrar el proceso en sus especialidades. Pero los municipios más pequeños, de organización reciente y con menos autonomía, no tienen cómo adecuarse a las exigencias que son impuestas por el proceso de descentralización de las agendas de políticas públicas, de modo que la cooperación por consorcios sería, en verdad, una solución en sentido contrario a la descentralización de la gestión pública (PELLIN, DALLABRIDA y CIOCE SAMPAIO, 2014, pp. 104-105).

Partiendo de esta comprensión, AGAPITO (2021a) presentó también los consorcios en Brasil como una solución para capacitar a los municipios en la recaudación de impuestos por tierras, especialmente en zonas rurales. En este sentido, la adquisición de equipamientos, como los vehículos aéreos no tripulados (VANT), y la contratación de expertos podría ser más costosa que la recaudación del impuesto (AGAPITO, 2021a, p. 243). Pero la formación de un consorcio para administrar los bienes y hacer la fiscalización permitiría un mejor control de las ocupaciones irregulares, las explotaciones ilegales y los conflictos por la tierra.

La especialización técnica de los consorcios también puede servir para cumplir con los nuevos estándares internacionales, ya sea en gestión, innovación tecnológica o incorporación de nuevas herramientas. IBARLOZA ARRIZABALAGA, MALLES FERNÁNDEZ y AZKUE IRIGOIEN (2015, p. 234), en su artículo sobre la gestión integral del ciclo del agua en el territorio de Gipuzkoa, explican que la legislación española, a partir de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, transpuesta a la legislación interna por la Ley 62/2003, ha comenzado a exigir una nueva forma de gestión más participativa, transparente y con nuevos mecanismos de rendición de cuentas. De esta manera, a partir del caso del territorio histórico de Gipuzkoa, los autores señalan cómo la formación de las Mancomunidades de Añabe y Txingudi y del Consorcio de Gipuzkoa ha crecido en adhesión por parte de los municipios entre 2005 y 2013, de tal manera que se ha podido observar (IBARLOZA ARRIZABALAGA, MALLES FERNÁNDEZ y AZKUE IRIGOIEN, 2015, pp. 240-241): a) una mejora en la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas (con nuevos documentos oficiales, recursos informativos

y la presentación de un plan hidrológico); b) mayores incentivos para la participación de la sociedad, así como un aumento en la conciencia sobre la sostenibilidad ambiental; c) la creación de nuevos mecanismos de control, como la tarificación por los servicios de agua; y d) una mejora en la calidad del control, mediante el uso de datos más refinados.

SILES CALVO, GUTIÉRREZ MONTES y BUTLER FLORA (2013) demuestran que los consorcios locales no son sólo la suma de recursos financieros, humanos y estratégicos, sino la posibilidad de compartir también capital cultural y social. Explorando los consorcios de Centroamérica, las autoras verificaron en las estrategias de preservación ambiental también (SILES CALVO, GUTIÉRREZ MONTES y BUTLER FLORA, 2013, p. 103): a) el fortalecimiento de saberes de redes de mujeres indígenas artesanas; b) la divulgación y valoración de saberes ancestrales sobre los recursos naturales; c) la promoción de un nuevo padrón de preservación ambiental. Los consorcios son así una oportunidad de formación de nuevas redes y la compartición de saberes entre los actores locales externos al poder público municipal, promoviendo la integración regional.

En este sentido, también AGAPITO (2021b) presentó la propuesta de integración local como forma de preservación de saberes y desarrollo social desde un modelo de ciudades MIL (Media and Information Literacy). Considerando que las inversiones para el desarrollo de un proyecto de modernización MIL serían muy altas para pequeñas ciudades lejos de grandes centros urbanos, la formación de consorcios podría crear estrategias para la compartición de experiencias locales, empoderando a los actores locales en sus innovaciones, como también la valoración del patrimonio local frente a la sociedad global de la información (AGAPITO, 2021b, pp. 143-145).

En síntesis, los consorcios son mecanismos de cooperación muy bien conocidos de los municipios para la solución de problemas complejos, sean problemas comunes, sean intereses compartidos, sea la necesidad de integración como camino para el desarrollo económico y social. Los consorcios poseen una vasta experiencia en materia de protección ambiental y pueden ofrecer estabilidad política en la regulación local. En el próximo apartado se analiza la cuestión hídrica y sus conflictos de interés en Brasil.

### 3. LAS EXPERIENCIAS DE LOS CONSORCIOS EN LA GESTIÓN HÍDRICA

La gestión hídrica es una competencia compartida entre los distintos entes. La Constitución brasileña establece que los lagos y los ríos que cruzan otros países o con ellos hacen frontera, como también las costas, son de competencia del Gobierno federal tutelar (art. 20 de la Constitución), como la competencia para legislar sobre el uso del agua, incluso sobre su potencial de producción de energía eléctrica (art. 21, XII, c, y art. 22, IV, de la Constitución). En este sentido, sólo la Unión puede tomar decisiones, por ejemplo, sobre la privatización de fuentes de agua y los derechos de acceso al agua.

Pero los artículos 23 y 24 de la Constitución definen la responsabilidad compartida con estados y municipios de regular sobre protección ambiental y los incentivos a la agricultura, de modo que estos agentes no pueden hacer una política más flexible, sino que pueden establecer requisitos más restrictivos del uso de agua en sus territorios. A su vez, los estados también son dueños de las aguas superficiales (ríos y lagos) y subterráneas que están en sus territorios (art. 26, I, de la Constitución), de modo que pueden determinar, por sus órganos, la fiscalización y las concesiones otorgadas a actores privados (conforme la legislación federal). Considerando este escenario legislativo, hay que analizar la legislación aplicable para, en un segundo momento, apuntar en qué consistiría el potencial de los consorcios municipales.

El Decreto n. 24.643, de 10 de julio de 1934, que estableció el Código de Aguas, definió la propiedad de las aguas, las aguas de uso común, las concesiones para uso y navegación e, incluso, las formas de expropiación de aguas particulares por interés público. En su art. 43, el Código de Aguas define que las concesiones de aguas públicas sólo pueden otorgarse por tiempo limitado, máximo de treinta años, pudiendo ser renovada por el ente que detenta su titularidad. El código también ofrece autoridad para que los entes públicos exijan la desocupación de aguas y las márgenes de lagos y ríos por interés público o por fuerza de ley, como por ejemplo la necesidad de garantía de áreas de llanura aluvial y seguridad pública.

La Ley n. 6.938/81 estableció la política nacional del medio ambiente, definiendo como uno de sus principios el uso racional del agua (art. 2.º, II), pero no definió políticas específicas en cuanto a su gestión. Esto sólo fue regulado por la Ley n. 9.433/97, que estableció seis instrumentos de articulación de la gestión de la política de recursos hídricos en Brasil, a saber (art. 5.º de la Ley n. 9.433/97): a) los planes de recursos hídricos; b) la clasificación de los cuerpos de agua por uso; c) el otorgamiento de los derechos de uso; d) la cobranza por el uso de recursos; e) la compensación a los municipios; f) el sistema de informaciones sobre recursos hídricos.

Los planes de recursos hídricos son planes directivos que deben ser establecidos por el ente responsable en cuanto a sus cuerpos de agua (ríos, lagos, fuentes, acuíferos y pozos). En este plano, hay que indicar (art. 7.º de la Ley n. 9.433/97): un diagnóstico de los recursos; un análisis de las tendencias de crecimiento poblacional y de las actividades regionales; un análisis de la disponibilidad de agua en los próximos años; metas de reducción del consumo; medidas para concretizar estas metas; las prioridades a condicionar los otorgamientos de uso de agua; directivas para las cobranzas por el uso; áreas de protección. El objetivo es que el ente responsable de cada cuerpo de agua tenga un plan a largo plazo (para que sea pensado de forma sostenible), pero que deba ser revisado periódicamente (sin que la ley defina sus plazos mínimos o máximos). Como los planes son definidos por el ente responsable, las competencias más importantes se quedaron con el Gobierno federal y los gobiernos estaduais. Por la complejidad de los estudios geológicos y los análisis exigidos, algunos estados han contratado empresas privadas para hacer dichos planes (SIRVINSKA, 2018, p. 329).

Los mismos entes que hacen los planes son autorizados (en los límites del plan publicado) a hacer los otorgamientos de derecho de uso, de modo que estas concesiones son realizadas por una agencia (cómo la Agência Nacional de Águas [ANA], órgano federal) o departamento, conforme regula el ente responsable. Estos departamentos lo hacen por criterios técnicos y en función del lobby de empresas y grandes productores rurales, pues no hay una previsión que exija la consulta pública de comunidades afectadas. Tampoco la legislación, que menciona la compensación a municipios afectados, define cómo esta deberá ocurrir, de modo que se queda sin aplicación.

La Ley n. 9.433/97 también estableció la creación de órganos especializados. Los Consejos de recursos hídricos de la Unión y de los Estados (y el Distrito Federal) son responsables de hacer la articulación de informaciones y órganos de administración de la política nacional de recursos hídricos. Son instancias con representación popular y toman decisiones sobre la revisión de la política de recursos y establecen las directrices para los planes de recursos hídricos. A su vez, los Comités de Cuencas hidrográficas son los órganos colegiados, también con representación popular (incluso de comunidades originarias que vivan en los territorios afectados), que son responsables de deliberar sobre los procedimientos administrativos por conflictos de intereses en cuanto a los recursos (como el cuestionamiento de autorizaciones), aprobar los planes de recursos hídricos, acompañar su aplicación y sugerir alteraciones, incluso en cuanto a mecanismos de cobranzas por el uso de concesiones de agua. Los consejos, los comités, las agencias de agua nacional o departamentos estatales y municipales de gestión hídrica son parte de un sistema nacional de gerenciamiento de los recursos hídricos. Pero la Ley n. 9.433/97 también establece la creación de un sistema nacional de información, con la finalidad de almacenar datos y hacerlos accesibles a los órganos del sistema de gerenciamiento y a la sociedad en general.

En este sentido, Abers et al. (2009) analizaron 14 comités de cuencas hidrográficas y 4 consorcios intermunicipales, en los que observaron una falta de representatividad popular en la composición de los comités, en su mayoría integrados por hombres blancos con titulaciones académicas (ABERS et al., 2009, p. 122), y una percepción más positiva sobre los consorcios que sobre la actuación de los comités (ibid., p. 129). Con esto, las autoras concluyeron que no se trata de una perspectiva sobre el poder ejercido por el órgano ni la posibilidad de actuación directa de la población en el órgano. Las dos principales hipótesis encontradas fueron (ibid., p. 129): a) los gobiernos colaborativos (como son los consorcios) tienden a ofrecer mejores datos de sus acciones; b) las políticas no dependen sólo de la buena voluntad de los agentes, sino también de la capacidad técnica de los gobiernos involucrados.

En su tesis, CASTELLANO (2007, p. 100) investigó el Consorcio Intermunicipal de las cuencas de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá, que engloban un territorio populoso y ocupado por muchas ciudades (63 municipios) e industrias de los sectores químicos, agroindustriales, textil, metalurgia y electrónica. El consorcio fue firmado por la escasez de agua en la región, que pasó a ser administrada con apoyo de órganos estatales y la sociedad civil y, posteriormente, también pasó a ser integrado por empresas

públicas y privadas (CASTELLANO, 2007, pp. 117-118). Este ofreció legitimidad a las intervenciones (ibid., p. 112) y también fue el órgano que hacía la distribución equitativa del recurso a los distintos municipios desde opiniones de especialistas y programas integrados de racionamiento y prevención de la contaminación (ibid., p. 120). El consorcio se volvió una gran oportunidad de cooperación técnica y desarrollo de iniciativas, como un laboratorio de buenas prácticas y de alcanzar colaboración internacional (especialmente por los intereses extranjeros en las industrias de la región).

Investigando el mismo consorcio, DEMAJOROVIC, CARUSO y JACOBI (2015) enfatizan la forma de cobranza por el uso como estímulo al uso racional, siguiendo el principio del contaminador-pagador del derecho ambiental. El Consorcio Intermunicipal de las cuencas de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiáí fue el responsable de formular un proyecto de cobranza que integrase los intereses de empresas, gobiernos y sociedad civil, desde un modelo basado en el diálogo interno del consorcio, de modo que el resultado final fue una tabla de costos distintos para los distintos usos (DEMAJOROVIC, CARUSO y JACOBI, 2015, p. 1198). La conclusión de los autores, entretanto, fue que los precios no eran suficientemente altos para cambiar el patrón de uso de grandes empresas (ibid., p. 1208).

Un escenario muy distinto es de los consorcios en el estado de Mato Grosso do Sul, que en 2014 contaba con 2 de los 37 consorcios de aguas de Brasil, según datos del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, citados por JOIA, ANUNCIAÇÃO y PAIXÃO (2015, p. 344). Estos autores explican que la cuenca del río Aquidauana abastece a 16 municipios (con un perfil muy distinto de urbanización que la cuenca del Piracicaba, Capivari y Jundiáí), y también las actividades de pesca, turismo y ganadería (JOIA, ANUNCIAÇÃO y PAIXÃO, 2015, p. 344). El consorcio que atiende esa cuenca es el Consorcio Intermunicipal para o Desenvolvimento das Bacias dos Rios Miranda e Apa, que está compuesto por 24 municipios y se ha apuntado la distorsión del instrumento por intereses de los grandes productores de la región (fines políticos y uso del consorcio y del comité competente para articulaciones político-partidarias) (ibid., p. 356). De este modo, los autores consideran que sería necesaria una recomposición de los órganos regionales (comité y consorcio) para garantizar el cambio necesario en la gestión regional de aguas.

En su análisis del consorcio del río Itapicuru, en el estado de Bahia, Ribeiro observó la delegación sólo de las funciones ejecutivas, no deliberativas (RIBEIRO, 2006, p. 106), de modo que las decisiones se tomaban por el comité formado por 43 comisiones municipales y la asociación de usuarios (ibid., 111). En este sentido, el consorcio es un instrumento que se puede amoldar a distintos modelos de gestión participativa, sea para ofrecer representatividad, auxilio técnico o solo ejecutar decisiones de otros órganos. En este sentido, la mayor diferencia notada en la experiencia presentada por RIBEIRO (2006) para las demás es la existencia de distintas organizaciones sociales representativas, como comisiones municipales y movimientos sociales, debido al conflicto histórico por el agua en la región.

Se concluye que, en la legislación de recursos hídricos en Brasil, el consorcio puede ofrecer distintos auxilios (representativo, conciliador y técnico-ejecutivo), integrando los comités de las cuencas hidrográficas, sustituyendo las funciones de órganos de fiscalización o definiendo políticas más legítimas de cobranza por el uso, dependiendo de los intereses que se encuentren en disputa en este territorio y la forma como estos actores se encuentren preparados para tomar parte en las decisiones locales. En este sentido, el próximo tópico presenta un poco más de los conflictos brasileños por el agua para pensar nuevas posibilidades de solución y las limitaciones de los consorcios municipales.

#### 4. LOS MOVIMIENTOS TERRITORIALES Y LAS IDENTIDADES

Los datos sobre conflictos rurales en Brasil son escasos. Las instituciones formales de control no ofrecen estadísticas ni informes sobre expropiaciones rurales, fraudes y ocupaciones irregulares de baldíos o asesinatos en el campo. La estadística más confiable sobre estos conflictos rurales es producida por la Comissão Pastoral da Terra (CPT), un órgano vinculado a la Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB, órgano de la Iglesia católica). De acuerdo con el último informe de los conflictos en el campo (TEIXEIRA y MONTEZUMA, 2022, p. 128), el 40 % de los conflictos por el agua en Brasil son fruto de la actuación de las grandes compañías mineras, con la destrucción o contaminación de cauces de aguas (ríos y lagos) en 128 casos (23 implicando comunidades indígenas). El mismo informe también lanza luces sobre la disminución del agua disponible: el 15,7 % de disminución de aguas superficiales en todo el país de 1985 a 2020; el impacto sobre los humedales brasileños (Pantanal) fue de una disminución del 74 % del volumen entre 1985 y 2020 (TEIXEIRA y MONTEZUMA, 2022, pp. 128-129).

Las actividades de producción de energía hidroeléctrica y la agroindustria también causan impactos sensibles sobre el agua disponible para las comunidades (TEIXEIRA y MONTEZUMA, 2022, p. 130). En especial, la agroindustria recibe concesiones por parte de las agencias o departamentos para hacer el uso de agua en su producción, pero lo hacen muchas veces con abuso (volumen excesivo), y, a su vez, contaminando los ríos con agrotóxicos y residuos de la actividad. Si el capital-intensivo es aquel que genera menos puestos de trabajo para una cantidad de inversión semejante a otras áreas que los producen más (TROCATE y COELHO, 2020, p. 32), la agroindustria se caracterizaría por ser un capital-intensivo (pocas plazas de trabajo generadas) con un alto coste ambiental para la cantidad de su producción.

En su análisis de los datos de la CPT, TEIXEIRA y MONTEZUMA (2022, p. 132) apuntan a una «expropiación de aguas legalizada», teniendo en consideración que de las 1.779 concesiones de uso concedidas por la Agência Nacional de Águas (ANA) entre 2010 y 2020 a la minería, ninguna tuvo su licencia revocada por no cumplir con normas

administrativas o por impactos ambientales dañosos. En este sentido, el problema no es sólo sobre la forma como ocurren las licencias, sino también la fiscalización y las revisiones de los términos técnicos frente a los impactos negativos. Hay un problema de gobernanza ambiental, de falta de adecuación al Acuerdo de Escazú y sus principios, especialmente de transparencia y equidad intergeneracional (CEPAL, 2018).

En ese contexto, los consorcios no son una solución mágica para ofrecer desburocratización o democratización frente el poder económico de las grandes organizaciones. Los consorcios pueden ofrecer la descentralización de la gestión de ANA mediante la participación de la unión o de la propia ANA en el consorcio, por medio de la delegación de competencia a un órgano también compuesto por actores locales. Pero, sin medios efectivos de integración de movimientos sociales y organizaciones civiles, la delegación puede generar lo inverso, la apropiación por élites locales de ríos de competencia de la unión. Un segundo punto es la participación de universidades e investigadores especialistas en gestión de recursos hídricos. Como presenta Walter (2010) en sus estudios sobre la minería en la Patagonia argentina, la participación de investigadores de la universidad local fue determinante para el diagnóstico de contaminación de los recursos hídricos locales. En este sentido, los académicos tienen un rol fundamental en producir investigaciones independientes dentro del consorcio, haciendo una función de disclaimer o de Ombudsman de los informes oficiales y datos producidos por el consorcio. Pero también hay un rol de educación (literacy) y concienciación (awareness) ambiental, en que la universidad debe ofrecer a la población formación ciudadana e incentivar la movilización social.

Por la descentralización de la administración de ríos (regulación, concesiones de uso y sus revisiones, fiscalización y aplicación de sanciones) de competencia federal y estadual para un consorcio local, se permite también la inclusión de nuevas pautas en esta gestión: entes regionales de turismo, asociaciones de grupos tradicionales y organizaciones culturales. Los ríos y los lagos representan para muchas comunidades tradicionales su más importante riqueza, sus costumbres y su fuente de subsistencia. Las comunidades formadas en las márgenes de cauces de agua los tienen como parte de su identidad, de todo lo que fueron y que aprendieron con esa fuente. A diferencia de los comités de gestión hídrica, los consorcios pueden privilegiar asuntos conforme la identidad regional ofreciendo a todas las comunidades (urbanas y tradicionales) la misma representatividad equitativa. En este sentido, se suman a la gestión técnica ambiental representantes de la identidad regional y de protección del paisaje local. En esta conformación, los saberes tradicionales y la preservación de modos de vida se articulan a los debates de forma efectiva para la construcción de un paradigma local del desarrollo sostenible. El diálogo intercultural no es sólo una forma de legitimación de las intervenciones (consenso), sino un modo de tomar decisiones más responsables.

Por fin, los consorcios pueden instituir mecanismos de intervención más efectivos. La descentralización de la gestión hídrica de las agencias y departamentos federal y estaduales garantiza que los actores locales pueden establecer rondas comunitarias y observatorios civiles en cuanto a las infracciones que se cometan contra los recursos

hídricos. La centralización de los órganos de control distancia a los ciudadanos de los canales de denuncia, de modo que los actores más afectados no siempre saben a quién recurrir en cuanto a las sospechas que tengan o las informaciones que reciben. En este sentido, los consorcios pueden establecer la articulación de órganos municipales, agentes ligados a asociaciones civiles y hasta la cooperación con las comunidades tradicionales, para que estas reciban entrenamientos y equipamiento para actuar en situaciones clave (como hacer fotos y grabaciones de vídeo, imponer multas y hacer comunicaciones por sistemas de información con precisión). Estas brigadas de actuación rápida pueden ser determinantes para la identificación de agentes infractores, desarrollar una inteligencia regulatoria preventiva y garantizar la contención efectiva de daños.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El presente artículo tuvo como pregunta inicial: ¿Habría un mejor empleo de los recursos por medio de consorcios municipales sin perder la representación democrática de los espacios? A esta pregunta, los ejemplos obtenidos en la segunda parte del artículo demostraron que la respuesta es no. En verdad, muchos consorcios se hacen como una forma de pacificación de los distintos ordenamientos ambientales municipales, garantizando a la industria, a la minería y a los agronegocios las concesiones necesarias, mientras la fiscalización es insuficiente. En este sentido, hay sólo un ejemplo en que el consorcio no tenía competencias deliberativas, porque la toma de decisiones ocurría en comisiones formadas por distintos grupos sociales anteriores al consorcio.

Pero los consorcios también pueden involucrar a otros actores, como las universidades, las secretarías de Turismo y otras organizaciones sociales que representen intereses no económicos sobre la cuenca hidrográfica, como cuestiones culturales, sociales e identitarias. Los consorcios pueden desarrollar programas locales de empoderamiento por medio de la educación popular y la concienciación, pueden establecer estructuras de participación voluntaria y hasta mecanismos de intervención rápida frente infracciones. En este sentido, la maleabilidad del instrumento permite que la gestión hídrica sea descentralizada del órgano federal (ANA) y los departamentos estaduales, pero el incremento de la gobernanza ambiental depende de la integración de actores locales distintos que actúen no para legitimar los intereses de las élites locales, sino para desarrollar una agenda de desarrollo sostenible desde los saberes ancestrales de la región y la técnica de actores responsables. Hay que pensar la integración comunitaria y una comunidad que no está al margen de sus ríos y lagos, sino hermanada a ellos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ABERS, Rebecca Neaera; FORMIGA-JOHNSON, Rosa Maria; FRANK, Beate; KECK, Margaret Elizabeth y LEMOS, Maria Carmen. 2009: «Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil». *Ambiente&Sociedade*, jan./jun. 2009, XII(1): 115-132, <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2009000100009> [22 noviembre 2022].
- AGAPITO, Leonardo Simões. 2021a: «Compliance aplicado à administração pública direta: uma análise do recolhimento do ITR pelos municípios brasileiros». En Eduardo Saad-Diniz et al.: *Tax compliance e injustiça fiscal*. 1.ª ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 228-251.
- AGAPITO, Leonardo Simões. 2021b: «O desafio conceitual MIL para as cidades pequenas: proposições a partir do caso de Jaú, Brasil». *Word in science*, 2021b, 1(2): 137-150, DOI: 10.53362/t9586-7317-6775-s
- AMOEDO-SOUTO, Carlos-Alberto y CUTRÍN DOMÍNGUEZ, Manuel. 2019: «El impacto de la ley 9/2017, de contrato del sector público, en la gestión directa de servicios públicos locales a través de medios propios». *Revista de Administración Pública*, sept./dic. 2019, 210: 393-432, DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.14> [18 abril 2023].
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. 2002: «Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones». *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2002, 45:81-119, <http://hdl.handle.net/11441/44233> [22 noviembre 2022].
- CASTELLANO, Maria. 2007: *Relações entre poder público e sociedade na gestão de recursos hídricos: o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí*. Tesis presentada al Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais. São Paulo: Universidade de São Paulo, <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-25042008-154207/en.php> [22 noviembre 2022].
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). 2018: *Acordo regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe*. Santiago: Nações Unidas, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf) [22 noviembre 2022].
- DEMAJOROVIC, Jacques; CARUSO, Carla y JACOBI, Pedro Roberto. 2015: «Cobrança do uso de água e comportamento dos usuários industriais na bacia hidrográfica do Piracicaba, Capivari e Jundiáí». *Revista de Administração pública*, set./out. 2015, 49(5): 1193-1214, <https://doi.org/10.1590/0034-7612137792> [22 noviembre 2022].
- DI PIETRO, Maria Sylvia. 2019: *Direito administrativo*. 32.ª ed., rev. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense.
- IBARLOZA ARRIZABALAGA, Ander; MALLÉS FERNÁNDEZ, Eduardo y AZKUE IRIGOIEN, Itziar. 2015: «La gestión del ciclo integral del agua: los costes, su recuperación y las buenas prácticas. El caso de Gipuzkoa». *REALA*, enero-junio, 2015, 3: 231-246, DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i3.10250> [17 abril 2023].
- JOIA, Paulo Roberto; ANUNCIAÇÃO, Vicentina Socorro da y PAIXÃO, Alfredo Aguirre da. 2018: «Implicações do uso e ocupação do solo para o planejamento e gestão ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Aquidauana, Mato Grosso do Sul». *Interações*, abr./jun. 2018, 19(2): 343-358, <https://doi.org/10.20435/inter.v19i2.1404> [22 noviembre 2022].
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio. 2003: «Autonomía territorial y competencias municipales: el pacto local autonómico, con especial referencia a la región de Murcia». *Revista de Estudios*

- de la Administración Local, 2003, 291: 529-565, <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/118923> [18 abril 2023].
- LÓPEZ-RODRÍGUEZ, Luz Mairym. 2021: «Los consorcios municipales y el desarrollo local en Puerto Rico». Revista del CLAD Reforma y Democracia, mar. 2021, 79: 223-252, <https://clad.org/documentacion/revista-clad/articulos-publicados/079-marzo-2021/> [22 noviembre 2022].
- MATOS, Fernanda y DIAS, Reinaldo. 2011: «A gestão de resíduos sólidos e a formação de consórcios intermunicipais». Revista em Agronegócios e Meio Ambiente, set./dez., 2011, 4(3): 501-519, <https://doi.org/10.17765/2176-9168.2011v4n3p%25p> [22 noviembre 2022].
- PELLIN, Valdirinho; DALLABRIDA, Ivan Sidney y CIOCE SAMPAIO, Carlos Alberto. «Sustentabilidad y gestión de consorcio entre municipios en el sur de Brasil». Revista Líder, 2014, 16(25): 93-125, <https://revistaliderchile.com/index.php/liderchile/article/view/68> [22 noviembre 2022].
- RIBEIRO, César Augusto Oliveira. 2006: Participação social e a gestão de recursos hídricos na Bahia: estudo de caso da bacia hidrográfica do rio Itapicuru. Dissertación presentada al Programa de Pós-Graduação em Administração. Salvador: UFBA, <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/8836> [22 noviembre 2022].
- RIVERO ORTEGA, Ricardo. 2020: «Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización». Revista Vasca de la Administración Pública, sep./dic., 2020, 118: 83-97, DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.118.2020.03> [18 abril 2023].
- SILES CALVO, Jackelline; GUTIÉRREZ MONTES, Isabel y BUTLER FLORA, Cornelia. 2013: «Acción colectiva de consorcios locales para la gobernanza ambiental: un análisis a partir de los capitales de la comunidad». Biocenosis, 2013, 27(1-2): 94-105. <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/9236>. [22 noviembre 2022].
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. 2018: Manual de Direito ambiental. 16.ed. São Paulo: Saraiva.
- SUZUKI, Juliana Akiko Noguchi y GOMES, João. 2009: «Consórcios intermunicipais para a destinação de RSU em aterros regionais: estudo prospectivo para os municípios no Estado do Paraná». Engenharia Sanitaria Ambiental, abr./jun. 2009, 14(2): 155-158, <https://doi.org/10.1590/S1413-41522009000200002> [22 noviembre 2022].
- TEIXEIRA, Maiana Maia y MONTEZUMA, Talita Furtado. 2022: «Mapeando os conflitos por água no Brasil: principais indicadores, sinais de alerta e ameaças para a defesa das águas como bens comuns». En Comissão Pastoral da Terra (CPT): Conflitos no campo: Brasil 2021. Goiânia: CPT, 126-137, <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/6001-conflitos-no-campo-brasil-2021> [22 noviembre 2022].
- TORRES LÓPEZ, María Asunción. 2003: «El servicio público de abastecimiento de agua potable a varios municipios por una misma empresa municipal». Revista de Estudios de la Administración Local, 2003, 291: 1141-1166, <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/118923> [18 abril 2023].
- TRENNEPOHL, Terence. 2019: Manual de direito ambiental. 7.ª ed. São Paulo: Saraiva.
- WALTER, Mariana. 2010: «Proyectos mineros, nuevos derechos y respuestas ciudadanas en Argentina». En Gian Carlo Delgado-Ramos (coord.): *Ecología política de la minería en América Latina*. México D.F.: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 483-520.