



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Sociología

Tesis para acceder al grado de Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina

## **Gobernanza del agua en Sudamérica: estudio comparado de las comisiones de cuenca del río Santa Lucía en Uruguay y del río Paraíba del Sur en Brasil**

**Lic. Mauricio Venegas Borde**

Tutoras: Dra. Micaela Trimble – Facultad de Ciencias-UdelaR e Instituto SARAS

Dra. Natalia Dias Tadeu – Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR

Noviembre, 2023

Montevideo - Uruguay

## **Página de aprobación**

Profesoras guía: Dra. Micaela Trimble y Dra. Natalia Dias Tadeu

Tribunal: Dr. Pedro Roberto Jacobi, Dra. Marila Lázaro, Dr. Miguel Serna y Dr. Alberto Riella

Fecha: 11/12/2023

Calificación: 10

Autor: Lic. Mauricio Venegas Borde

## **Dedicatoria**

*A mi madre, Marie y a mi padre, Jorge*

## **Agradecimientos**

En primer término agradecer al Fondo María Viñas (FMV) 2020 de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) en el marco del proyecto “Territorios Hidrosociales y Gobernanza Policéntrica: Aportes hacia una mejora en la calidad del agua en la Cuenca del Río Santa Lucía” (Proyecto GobHidro), liderado por el Instituto SARAS, dentro del cual obtuve la beca de maestría. En segundo lugar agradecer a los y las entrevistados/as y funcionarios/as técnicos que facilitaron información y documentos.

Una mención especial a las colegas, Dra. Micaela Trimble y Dra. Natalia Dias Tadeu por su guía, acompañamiento y aprendizaje mutuo a lo largo de todo este proceso investigativo. También a la Dra. Marila Lázaro y la Mag. Paula Venturini, por haber sido parte del Proyecto GobHidro.

Por último al Dr. Alberto Riella del programa de maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina de la Facultad de Ciencias Sociales por sus comentarios y aportes finales.

## Resumen

A nivel internacional, en las transiciones hacia una gobernanza del agua participativa y descentralizada, se han creado múltiples tipos de “organizaciones de cuenca” o “foros de cuenca” basados en el recorte geográfico de las cuencas de los ríos o lagunas. Estos espacios formales de gobernanza del agua dan lugar a los denominados comités o comisiones de cuenca hidrográficas compuestos por actores gubernamentales y no gubernamentales. El objetivo general de esta tesis fue caracterizar y evaluar la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL) en Uruguay y el Comité de Integración de Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur (CEIVAP) en Brasil como espacios formales de gobernanza del agua, siendo el caso de la CCRSL analizado en mayor profundidad a partir de la identificación de sus principales logros y dificultades desde la percepción de los actores. Los principales métodos utilizados fueron: revisión documental, entrevistas semi-estructuradas en profundidad y observación participante. Los resultados muestran que el modelo de la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) ha influenciado los marcos normativos y las políticas públicas, así como los ámbitos de gobernanza analizados, mediante la promoción de instrumentos de gestión y planificación, la articulación entre niveles administrativos y la composición tripartita de ambos espacios. Por otra parte, aunque con algunas diferencias entre sí, tanto la CCRSL como el CEIVAP tienen una baja capacidad de influencia en la toma de decisiones (es decir, un bajo impacto político). Entre los logros de la CCRSL identificados por sus participantes, se destacan los aportes al denominado Plan de Acción para la protección de la calidad ambiental y la disponibilidad de fuentes de agua potable, así como la existencia del espacio para el intercambio entre diferentes actores. Como principales aspectos negativos o desafíos, se encuentran el bajo impacto de las medidas que se formulan dentro de la CCRSL y la dificultad en el procesamiento de los conflictos entre actores, entre otros. Como conclusión, las comisiones de cuenca estudiadas enfrentan importantes desafíos al tener escaso poder para incidir en los procesos de toma de decisión, en un contexto en el que prevalece la centralización en los actores gubernamentales.

**Palabras clave:** Comités de Cuenca, Participación, Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

## **Resumo**

No âmbito internacional, foram criados vários tipos de “organizações de bacias” ou “fóruns de bacias” baseados no recorte geográfico das bacias de rios ou lagoas. Estes espaços formais de governança da água dão origem aos chamados comitês ou comissões de bacias hidrográficas compostos por atores governamentais e não governamentais. O objetivo geral desta tese foi caracterizar e avaliar a Comissão da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Lucía (CCRSL) no Uruguai e o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba Sul (CEIVAP) no Brasil como espaços formais de governança da água, sendo o caso da CCRSL analisado em maior profundidade a partir da identificação de seus principais avanços e dificuldades, a partir da percepção dos atores. Os principais métodos utilizados foram: revisão documental, entrevistas em profundidade semiestruturadas e observação participante. Os resultados mostram que o modelo da gestão integrada de recursos hídricos (GIRH) tem influenciado os marcos normativos e as políticas públicas, bem como os âmbitos de governança analisados, através da promoção de instrumentos de gestão e planejamento, da articulação entre os níveis administrativos e da composição tripartida de ambos espaços. Por outro lado, embora com algumas diferenças entre si, tanto a CCRSL como o CEIVAP apresentam uma baixa capacidade de influenciar a tomada de decisões (ou seja, um baixo impacto político). Entre os avanços da CCRSL identificados pelos seus participantes, destacam-se as contribuições ao denominado Plano de Ação para a proteção da qualidade ambiental e a disponibilidade de fontes de água potável, bem como a existência do espaço para o intercâmbio entre diferentes atores. Como principais aspectos negativos ou desafios, encontram-se o baixo impacto das medidas formuladas no âmbito da CCRSL e a dificuldade de processamento de conflitos entre atores, entre outros. Concluindo, as comissões de bacia estudadas enfrentam desafios importantes por seu escasso poder para incidir nos processos de tomada de decisão, em um contexto no qual prevalece a centralização entre os atores governamentais.

**Palavras-chave:** Comitês de Bacias, Participação, Gestão Integrada dos Recursos Hídricos

## **Índice de contenidos**

<b>Introducción</b> .....	12
<b>CAPÍTULO I</b>	
1.1. - La gobernanza ambiental y del agua.....	16
1.2 - Las comisiones de cuencas hidrográficas.....	17
<b>CAPÍTULO II</b>	
2.1 - El modelo de la gestión integrada de los recursos hídricos: antecedentes y críticas.....	19
2.2 - Gobernanza del agua: definiciones y desafíos.....	21
2.3 - La gobernanza del agua en América Latina.....	23
2.4 - La gestión integrada de recursos hídricos en América Latina.....	25
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>3.1 - Preguntas de investigación</b> .....	27
<b>3.2 – Objetivos</b> .....	27
3.2.1 - Objetivo General.....	27
3.2.2 - Objetivos Específicos.....	27
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>4 - Estrategia de investigación</b> .....	28
4.1 - Tipo de diseño del estudio.....	28
4.2 - Caracterización y descripción de las áreas de estudio.....	28
4.3 - Técnicas de investigación y análisis de datos.....	32
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>5.1 - Antecedentes de investigación</b> .....	34
<b>5.2 - Antecedentes en Brasil</b> .....	36
5.2.1 - Gestión y gobernanza del agua en Brasil.....	36
5.2.2 - La participación y representación en la gestión de los recursos hídricos.....	39
5.2.3 - Articulación y coordinación de espacios y niveles en la cuenca del Paraíba del Sur....	40
<b>5.3 - Antecedentes en Uruguay</b> .....	42
5.3.1 - Gestión y gobernanza del agua en Uruguay.....	42
5.3.2 - Participación y ciudadanía del agua: del nivel nacional al de cuenca.....	44

## **CAPÍTULO VI**

<b>6 – Resultados</b> .....	48
<b>6.1 – Diseño institucional de los espacios de gobernanza del agua seleccionados</b> .....	48
6.1.1 - Objetivos y funciones de las Comisiones de Cuencas (CCRSL y CEIVAP).....	48
6.1.2 – Composición de la CCRSL y del CEIVAP.....	51
<b>6.2 – La influencia de las comisiones de cuenca en la toma de decisiones</b> .....	55
6.2.1 - Influencia de la CCRSL en la toma de decisiones.....	55
6.2.2 - Influencia del CEIVAP en la toma de decisiones.....	61
<b>6.3 - Logros y dificultades de la CCRSL</b> .....	64
6.3.1 - Principales logros y aspectos positivos de la CCRSL.....	64
6.3.2 - Principales dificultades y desafíos de la CCRSL.....	67

## **CAPÍTULO VII**

<b>7 - Análisis comparado de las dos comisiones de cuencas estudiadas</b> .....	73
<b>7.1 – La comisiones de cuenca desde la perspectiva de la GIRH</b> .....	73
<b>7.2 - Sobre el impacto político de las comisiones de cuenca como espacios de gobernanza del agua</b> .....	76

## **CAPÍTULO VIII**

<b>8 – Conclusiones</b> .....	80
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	82
<b>ANEXOS</b> .....	94



## Índice de cuadros e ilustraciones

Cuadro 1 – Comparativo entre cuencas con principales dimensiones y características.....	31
Cuadro 2 – Sectores, N° de organizaciones y N° de entrevistados para la CCRSL.....	32
Cuadro 3 – Principales políticas nacionales sobre agua en Brasil y Uruguay.....	35
Cuadro 4 – Síntesis de los objetivos y funciones de los ámbitos analizados (CCRSL y CEIVAP) en base a sus decretos de creación y reglamentos internos.....	51
Cuadro 5 – Tabla comparativa de la composición y del principal mecanismo de toma de decisiones en la CCRSL y el CEIVAP.....	54
Cuadro 6 - Influencia de las comisiones de cuenca analizadas en la toma de decisiones.....	78
Figura 1 - Cuenca del río Paraíba del Sul.....	29
Figura 2 - Cuenca del río Santa Lucía.....	30
Figura 3– Esquema de ámbitos de gobernanza del agua nacionales y estatales - SINGERH (Brasil).....	41
Figura 4 – Esquema de ámbitos de gobernanza del agua a nivel nacional (Uruguay), regional y local (Santa Lucía).....	46
Figura 5 – Composición porcentual de sectores en la CCRSL.....	52
Figura 6 – Composición porcentual de sectores en el CEIVAP.....	53
Figura 7 – Principales aspectos positivos y logros de la CCRSL, identificados por los actores participantes.....	64
Figura 8 – Principales dificultades y desafíos de la CCRSL, identificados por los actores participantes.....	67
Figura 9 – Número de sesiones de la CCRSL entre 2013 y 2022.....	70
Anexo 1 – Integrantes de la CCRSL por orden y nivel.....	94
Anexo 2 – Integrantes titulares del Plenario del CEIVAP por orden y nivel.....	95
Anexo 3 – Pauta de entrevista empleada en la cuenca del Río Santa Lucía.....	97
Anexo 4 – Ficha observación participante empleada en la sesiones de la CCRSL.....	101

## Lista de siglas y abreviaturas

AARSL - Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía  
ABRH - Asociación Brasileira de Recursos Hídricos  
ANA - Agencia Nacional de Aguas y Saneamiento Básico  
BID - Banco Interamericano de Desarrollo  
BM - Banco Mundial  
CBH-PS - Comité de Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sul  
CCyA - Comisión de Cuenca y Acuífero  
CCRS - Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía  
CCLS - Comisión de Cuenca de la Laguna del Sauce  
CCLC - Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne  
CEEIBH - Comité Especial de Estudios Integrados de Cuencas Hidrográficas  
CEIVAP - Comité de Integración de la Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sul  
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CERH - Consejo Estadual de Recursos Hídricos  
CNDAV - Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida  
CNFR - Comisión Nacional de Fomento Rural  
CNRH - Consejo Nacional de Recursos Hídricos  
COASAS - Comisión Asesora de Agua y Saneamiento  
CRRH - Consejo Regional de Recursos Hídricos  
CRRPFM - Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo  
DAEE - Departamento de Aguas y Energía Eléctrica  
DINABISE - Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos  
DINACEA - Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental  
DINAGUA - Dirección Nacional de Aguas  
DINAMA - Dirección Nacional de Medio Ambiente  
ECCOSUR - Espacios de coordinación de las Convenciones de Río para un crecimiento sostenible en Uruguay  
FIESP - Federación de Industrias del Estado de San Pablo  
FFOSE - Federación de Funcionarios de OSE  
GIRH - Gestión Integrada de Recursos Hídricos  
GNA - Gabinete Nacional Ambiental  
IIBCE - Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable  
INALE - Instituto Nacional de la Leche  
INIA - Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias  
JICA - Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
JRAR - Juntas Regionales Asesoras de Riego  
MA - Ministerio de Ambiente  
MMA - Ministerio de Medio Ambiente  
MDN - Ministerio de Defensa Nacional  
MDR - Mesas de Desarrollo Rural

MIEM - Ministerio de Industria, Energía y Minería  
MSP - Ministerio de Salud Pública  
MTOP - Ministerio de Transporte y Obras Públicas  
MVOT - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial  
MVOTMA - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente  
OCDE – Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico  
ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio  
ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible  
ONU - Organización de las Naciones Unidas  
OSE - Obras Sanitarias del Estado  
PNA - Plan Nacional de Aguas  
PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos  
PNS - Política Nacional de Saneamiento  
REDES-AT - Red de Ecología Social - Amigos de la Tierra  
SABESP - Compañía de Saneamiento Básico del Estado de San Paulo  
SAR - Sociedades Agrarias de Riego  
SARAS - Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad  
SINGERH - Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos  
SNA - Sistema Nacional Ambiental  
SNRH - Sistema Nacional de Recursos Hídricos  
SPF - Sociedad de Productores Forestales  
SRH - Secretaría de Recursos Hídricos  
UDELAR - Universidad de la República  
UGD - Unidad de Gestión Desconcentrada de OSE  
UGRHI - Unidades de Gestión de Recursos Hídricos  
UNESCO – Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas  
URSEA - Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua

## Introducción

Son varios los análisis y diagnósticos que evidencian desde inicios del siglo XXI una crisis global en torno al agua y sus multidimensionales causas (UNESCO, 2006, 2003; Castro, 2007). De esta crisis se derivan diversos problemas vinculados al acceso a servicios esenciales de agua potable y saneamiento, los riesgos y amenazas a la salud humana, los vínculos entre la gestión del agua y la pobreza, los usos industriales, agropecuarios y energéticos, así como el creciente número de refugiados y poblaciones desplazadas por las consecuencias de la variabilidad climática y los conflictos bélicos por el recurso (UNESCO, 2006, 2003; Castro, 2007).

Tomando a América Latina como una macro-región en la cual los modelos de desarrollo se caracterizan por la profundización de los procesos extractivos, la expansión de la frontera agrícola y el crecimiento de las áreas urbanas, todos éstos incrementan la demanda de agua y la emergencia de conflictos sobre sus distintos usos (Merlinsky et al., 2020). Esta presión sobre los recursos naturales en general y sobre el agua en particular, afecta su sustentabilidad y plantea la necesidad de una mejor articulación entre las distintas instituciones gubernamentales implicadas en la gestión del agua. Esto implica, asimismo, tener en cuenta la dimensión social, económica y política del agua, así como la relevancia del recurso en los procesos socioeconómicos y las distintas limitaciones en cuanto a calidad y cantidad. En ese escenario se destaca el análisis del funcionamiento de las organizaciones de cuenca en relación con el contexto jurídico-institucional más amplio y con las estrategias de los diversos actores involucrados en la construcción de la agenda y en la toma de decisiones (Merlinsky et al., 2020).

Entendiendo a la gobernanza del agua como “la función social que regula el desarrollo y gestión de los recursos acuáticos y la provisión de servicios de agua en diferentes niveles de la sociedad, guiando el recurso hacia un estado deseado” (Pahl-Wostl, 2015; 26), ésta se vuelve un concepto clave en los estudios socio-ambientales en América Latina. La gobernanza del agua involucra la complejidad de los procesos regulatorios y la interacción entre éstos, que es parte del contexto en donde opera la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) (Pahl-Wostl, 2009). En ese sentido, la GIRH es definida como “un proceso que promueve la gestión y aprovechamiento coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (Garcés Durán, 2011; 30). Asimismo, la complejidad de los procesos socioambientales, entre los cuales se encuentran los relacionados al agua, y la necesidad de sistemas de manejo adaptables y eficientes muestra la relevancia de enfoques flexibles y que incorporen dimensiones participativas (Berkes y Robinson, 2011; Plummer et al., 2012).

Por su parte, cuando se revisa la literatura especializada en gobernanza del agua para distintos casos de estudio en América Latina emergen varias preguntas que son pertinentes en el contexto anteriormente expuesto: ¿Quiénes toman las decisiones?, ¿Cómo?, ¿Sobre qué?, y ¿Quién asegura el cumplimiento de los objetivos buscados? Las posibles respuestas abren varios desafíos para una gestión del agua que tenga en cuenta políticas públicas viables, marcos regulatorios coherentes, y actores coordinados y capacitados (Correa Villa et al., 2021). Asimismo, Correa Villa et al. (2021) sostienen que dentro de América del Sur ha sido muy

lenta y compleja la transformación del modelo político-administrativo específico de cada país hacia la ejecución de una GIRH efectiva, ya que implica romper con tradiciones culturales, políticas y económicas que conciben al agua solamente como un recurso desagregado de la condición humana. Las principales implicancias de esta tensión se ven reflejadas en una distribución desigual del recurso, así como en el aumento de la conflictividad sobre los distintos usos del agua, lo que ha vuelto a poner en discusión la implementación de la GIRH a nivel regional (Correa Villa et al., 2021).

En la transición hacia la GIRH y la gobernanza participativa del agua, diversos Estados a nivel regional y global han optado por crear ámbitos de gestión (o asesores de la gestión de los recursos hídricos) que involucran a distintos tipos de actores (por ej., gobierno, organizaciones sociales, sector productivo, academia). Los espacios de gobernanza del agua incluyen “organizaciones de cuenca” (RBO por sus siglas en inglés – *river basin organizations*) (Meijerink y Huitema, 2017a, b) o “foros de cuenca” (Mancilla García y Bodin, 2019b) basados en el recorte geográfico de las cuencas de ríos, lagunas u otros cuerpos hídricos. Éstos dan lugar a los denominados comités o comisiones de cuenca hidrográficas compuestos por actores gubernamentales y no gubernamentales (Lemos et al., 2020). Sin embargo, dentro del proceso político vinculado a la gobernanza del agua subyace una gran asimetría de poder entre los actores, así como diferentes conocimientos y capacidades (Castro, 2007).

Esta tesis se enfoca en dos de estos ámbitos, la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL) en Uruguay y el Comité de Integración de Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur (CEIVAP) en Brasil, como espacios formales de gobernanza del agua. En el caso de Brasil, a partir de la Ley N° 9.433 que instituyó la Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) en el año 1997, se destaca la creación del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) y la gestión descentralizadas por los comités de cuenca, así como la inclusión de la participación de la sociedad civil y los usuarios (Abers, 2007; Alves et al., 2018). Si bien son varios los autores que resaltan las reformas institucionales como un mecanismo genuino de implementación del modelo de la GIRH para enfrentar los problemas del agua en Brasil, también se encuentran miradas críticas sobre este proceso que destacan la falta de atención en los problemas operacionales y las disputas políticas que las reformas implican (Formiga-Jhonsson et al., 2007; 2005). En el caso de Uruguay, la Ley N° 18.610 de Política Nacional de Aguas del año 2009 estableció el derecho de todos los habitantes al acceso al agua potable y al saneamiento (art. 2), y al agua como un “recurso natural esencial para la vida” (art. 3), abriendo asimismo nuevos espacios de participación para usuarios y sociedad civil, como los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuencas y Acuíferos. Estos adoptan a las cuencas hidrográficas como unidad de actuación para la planificación, control y gestión del agua, siendo la GIRH uno de los principios de la Política Nacional de Aguas.

A modo de antecedentes del problema de investigación, en los dos países estudiados se ha ido observando una transición en su gobernanza del agua, desde un modo convencional-centralizado y jerárquico a uno más descentralizado, participativo y potencialmente adaptativo (Trimble et al., 2020). Sin embargo, existen diversos desafíos en esta transición, como por ejemplo, en el caso de Brasil, la concentración de poder en los gobiernos estatales y cierta discontinuidad o demoras en la implementación de políticas (Trimble et al., 2021b). En

Uruguay, por su parte, si bien se estableció el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano fundamental a partir de la reforma constitucional de 2004, se ha evidenciado fragmentación de competencias y falta de cooperación intra e interinstitucional que supere la gestión centralizada (Trimble et al., 2020). A nivel de la cuenca del río Paraíba del Sur, estudios previos encontraron una limitada coordinación y articulación entre los niveles estadales y federales, así como crisis de escasez hídrica y abastecimiento desigual (Lemos et al., 2010; Mancilla y Bodin, 2019; Marques et al., 2020). En la cuenca del río Santa Lucía hace falta una visión más integrada del territorio, así como la revisión de las limitaciones de las comisiones de cuenca en Uruguay como espacios participativos multi-actorales (Achkar y Domínguez, 2019; Achkar et al. 2013; Trimble et al., 2021a, 2023). Un dato no menor en ese sentido lo configura el hecho de que para el caso de la cuenca del río Santa Lucía son limitados los estudios sobre gobernanza del agua en relación a los antecedentes de la cuenca del río Paraíba del Sur.

El principal problema que se aborda en este trabajo es la incorporación de las dimensiones participativas en los espacios de gobernanza del agua así como la aplicación de los distintos marcos normativos y jurídicos en la gestión. La participación en la gobernanza implica la consideración de las percepciones y valoraciones de actores de gobierno, agentes económicos de distintas escalas, organizaciones sociales, sindicatos de trabajadores, organizaciones no gubernamentales, e instituciones académicas; y la influencia de las discusiones y disputas en los espacios de gobernanza en la toma de decisiones de política pública.

La motivación para la elección del tema de esta tesis surge de la necesidad epistemológica e investigativa dentro del campo de las ciencias sociales en general, y de la sociología en particular, de abrirse y actualizarse a abordar temáticas que propicien el diálogo interdisciplinario con el campo de las ciencias ambientales, la geografía política o la ecología política y el desarrollo de estudios comparados en América Latina. A su vez, la urgencia que las problemáticas socio-ambientales han adquirido en las últimas décadas plantea nuevos desafíos en cuanto a las trayectorias de los Estados y el rol de las políticas en el manejo de las cuencas.

La pregunta de investigación que guió el trabajo planteó cómo la participación ha sido incorporada en las políticas de gestión del agua de Uruguay y Brasil, que incorporaron el modelo de GIRH, y cómo esto se ha visto reflejado en los ámbitos formales de gobernanza existentes en la cuenca del río Santa Lucía y en la del río Paraíba del Sur. El objetivo general de la tesis fue caracterizar y evaluar la CCRSL en Uruguay y el CEIVAP en Brasil como espacios formales de gobernanza del agua que reúnen a actores gubernamentales y no gubernamentales, y que buscan aportar a mejorar la gestión de los recursos hídricos. Los objetivos específicos se centraron en identificar los objetivos, funciones y composición de estos ámbitos; analizar la percepción de actores clave sobre el grado de influencia de las comisiones de cuenca en la toma de decisiones; y evaluar la CCRSL a partir de las perspectivas de los actores participantes sobre sus logros y dificultades. La estrategia metodológica se basó en un estudio de caso cualitativo. Los métodos utilizados fueron entrevistas semi-estructuradas en profundidad realizadas con actores de la CCRSL y del CEIVAP, análisis de actas de la CCRSL

y observación participante durante sesiones virtuales y presenciales. Para ambas comisiones, a su vez, se sistematizó legislación y normativa relativa a las funciones y composición de los espacios, así como documentos de planificación y gestión relevantes de los mismos.

La tesis está organizada en ocho capítulos. El primero expone la relevancia de la temática a nivel internacional, luego a nivel regional y en el segundo se introduce el marco teórico-conceptual empleado. El tercer capítulo plantea las preguntas de investigación y el cuarto los objetivos, mientras que el quinto expone los antecedentes de investigación para ambos casos de estudio. En el sexto capítulo se desarrolla el cuerpo analítico de los resultados correspondientes a los tres objetivos específicos. En el séptimo capítulo se discuten estos resultados y en el último se presentan las principales conclusiones de la investigación, exponiendo algunas recomendaciones de los espacios estudiados.

## CAPÍTULO I

En este capítulo se aborda la relevancia de la temática de esta tesis, incluyendo la gobernanza ambiental y del agua, así como la formación de comisiones de cuencas hidrográficas.

### 1.1. - Gobernanza ambiental y del agua

La macro región latinoamericana es caracterizada por modelos de desarrollo basados en la profundización de procesos extractivos, la expansión de la frontera agropecuaria y el crecimiento de las áreas urbanas (Merlinsky et al., 2020). Estos procesos incrementan la demanda de agua, así como la emergencia de conflictos donde se dirime su uso, la contaminación, las distintas valoraciones y su gestión. Por su parte, Hogenboom et al. (2012) destacan a la región latinoamericana con una posición clave a nivel global ya que contiene la mitad de los bosques tropicales del mundo, un cuarto de las tierras cultivables, un tercio de las reservas de agua dulce y un amplio rango de reservas minerales incluyendo hidrocarburos. En ese sentido, los recursos naturales se tornan centrales para las perspectivas de desarrollo de la región y la calidad de vida de sus habitantes, requiriendo nuevos modos de gobernar los recursos para superar obstáculos persistentes, tales como históricas injusticias, desigualdades sociales e ineficiencias económicas (Hogenboom et al., 2012).

Una posible aproximación a la noción de gobernanza ambiental se refiere a ésta como: “las prácticas formales e informales de uso y manejo de recursos naturales renovables y no renovables y sus implicaciones transfronterizas” (Hogenboom et al., 2012; 59). Aborda procesos socioambientales en espacios urbanos y rurales, de patrones de producción y consumo, enfatizando el rol de los sistemas de producción en áreas rurales. Esto implica poner el foco en cómo esas prácticas son percibidas o reformuladas en un contexto de complejos cambios sociales, políticos, económicos y ambientales en los niveles local, nacional y global (Hogenboom et al., 2012). Asimismo, dentro de ese contexto han emergido discursos e iniciativas que apuntan al uso sustentable de los recursos naturales, que incluyen reformas en legislación ambiental, procedimientos de manejo descentralizados, esquemas de compensación financiera, entre otros. Sin embargo, las brechas entre los discursos, el diseño institucional y la implementación real representan grandes desafíos (Lemos y Agrawal, 2006).

La gobernanza ambiental apunta a integrar la diversidad de sistemas de manejo incluyendo un amplio conjunto de actores sociales y sistemas ecológicos (Hogenboom et al., 2012). De esa manera se toma en consideración las capacidades para resolver problemas colectivos de diferentes actores a fin de comprender las interacciones sociales y los posibles conflictos entre ellos dentro de procesos dinámicos y complejos (Kooiman et al., 2005). Este abordaje, a su vez, se conecta con las nociones de justicia ambiental y política ambiental. La primera pone el foco en el debate sobre la distribución de costos y beneficios ambientales, la participación y empoderamiento distintos grupos marginados (Carruthers, 2008); y la segunda en la redefinición de la posición y rol del Estado (Lemos y Eakin, 2006).

En cuanto al agua, diversos autores han planteado la necesidad de desarrollar más estudios comparados que aborden la gobernanza del agua a nivel regional de América Latina y del denominado Sur Global (Mancilla García y Bodin, 2019a; Özerol et al., 2018;



Karpouzoglou et al., 2016; Trimble et al., 2020). En Latinoamérica se encuentra el 33% de los recursos hídricos a nivel global, pero es la región más desigual en cuanto acceso al agua, enfrentando asimismo diversas dificultades relacionadas con la disponibilidad en algunas zonas, el crecimiento urbano (Poupeau et al., 2018), así como conflictos contra la privatización del recurso (Castro, 2016). Por otro lado, Zurbriggen (2014) plantea para América Latina la necesidad de fortalecer el rol de conducción del Estado como actor que garantice el agua como bien público. En ese sentido, propone transitar de una “gobernanza neoliberal” a una “gobernanza de lo público” (Zurbriggen, 2014; 60) en lo que refiere a la construcción de una institucionalidad de lo público que permita avanzar hacia políticas universales en la dotación de agua y saneamiento. Lo prioritario dentro de las distintas problemáticas y transformaciones expuestas es que entrado el siglo XXI las políticas públicas no han logrado gestionar los bienes comunes de las sociedades latinoamericanas a fin de garantizar el acceso universal al agua potable y el saneamiento. De esa forma se vuelve a debate el rol del Estado en las estrategias de desarrollo, en particular sobre las tensiones no resueltas entre crecimiento, equidad y gobernabilidad (Zurbriggen, 2014).

## 1.2 - Las comisiones de cuencas hidrográficas

Al revisar la literatura sobre participación en la gobernanza ambiental, Mancilla García y Bodin (2019b) destacan el foco puesto sobre los denominados “foros de cuenca” (Abers y Keck, 2006; Conca et al., 2006; Molle, 2009). Éstos se proponen ir más allá de la consulta ciudadana, integrando entidades gubernamentales, usuarios privados y sociedad civil a los diferentes procesos de gobernanza del agua, dependiendo de los contextos biofísicos y sociopolíticos en donde se asientan. Asimismo, existe una vasta diversidad de foros con diferentes estructuras, objetivos y agendas dependiendo del contexto en el cual se instalan, teniendo cada caso su propia “historia institucional” e influencia de la distribución de poder de los distintos actores, sus discursos y preferencias políticas (Mancilla García y Bodin, 2019b). Esta forma de organización basada en el recorte geográfico de las cuencas hidrográficas que da lugar a los denominados comités o comisiones de cuenca, como los espacios de gobernanza de referencia de las cuencas compuestos por actores gubernamentales y no gubernamentales, tienen entre otras las funciones de planificación, resolución de conflictos y cobro por el uso del agua, en algunos casos (Lemos et al., 2020).

La gobernanza del agua es un área clave para investigar el componente de participación de la gobernanza ambiental, ya que bajo el modelo de la GIRH, los “foros de cuenca” son considerados una innovación que integra un amplio abanico de actores interesados (Mancilla García y Bodin, 2019b). Sin embargo, este componente innovador no ha estado exento de críticas, y éstas incluyen la complejidad de procesar simultáneamente la ampliación de los componentes democráticos de la participación, la efectividad de la gestión de los recursos, la habilidad de producir resultados sociales y ecológicos deseados (Dryzek, 2013; Smith, 2003), así como la exclusión de determinados actores en los espacios de gobernanza (Mitchell, 2002; Budds, 2009). A su vez, este diseño de sistemas de gobernanza basado en las cuencas hidrográficas no está exento de complejidades tales como la diversidad de conflictos jurisdiccionales, socioecológicos, económicos o hidrológicos (Abers, 2007; Taddei, 2011).

Por otro lado, Meijerink y Huitema (2017a) distinguen cuatro tipos de organizaciones de cuenca que representan cuatro formas diferentes de cómo un abordaje bio-regional puede ser institucionalizado: 1) las autónomas, que tienen una posición independiente de otros espacios gubernamentales, así como su propia fuente de ingresos; 2) las de agencia, con un mandato específico y limitado por otra autoridad que orienta sus objetivos, y tienen un presupuesto específico asignado; 3) las de coordinación, que no tienen autoridades propias sino que son un facilitador de coordinación entre diversos actores, y todos los participantes contribuyen en los ingresos para su funcionamiento; y 4) las de asociación, que se caracterizan por tener iniciativas de “abajo-arriba”, tener control sobre los recursos que comparten los participantes, las decisiones son basadas en el consenso, y todos los participantes tienen un poder directo en el proceso decisorio (Meijerink y Huitema, 2017b).

A partir del análisis institucional desarrollado por Ostrom (1986), Meijerink y Huitema (2017b) plantean que las organizaciones de cuenca han sido diseñadas en base a cinco tipos de reglas: i) reglas de autoridad, que prescriben cuáles posiciones pueden tomar determinadas acciones; ii) reglas de agregación o de consideración de aportes, que se relacionan a las tensiones entre los intereses individuales y las formas de determinar intereses colectivos cuando estos son diferentes; iii) reglas de límites, que esgrimen los límites geográficos sobre los que la jurisdicción de las RBO operan; iv) reglas de información, que establecen los canales de información; v) reglas de saldo, que muestran cómo los beneficios y costos deben distribuirse a los participantes a partir de sus acciones. Estas reglas pueden ser de carácter operacional, en lo relativo a la toma de decisiones, y suelen tener rango constitucional. (Meijerink y Huitema, 2017b).

Por otra parte, existen por lo menos tres grandes grupos de críticas relativas tanto a las cuestiones de diseño institucional como de operatividad de las organizaciones de cuenca (Huitema et al., 2009). El primero, hace referencia a los límites de las cuencas hidrográficas que se toman, y que éstos no necesariamente son evidentes y tampoco naturales, ya que no dejan de ser construcciones e intervenciones humanas (Schlager y Blomquist, 2008; Molle, 2009). El segundo, plantea las problemáticas vinculadas al ejercicio de la autoridad, no sólo en los peligros de una excesiva burocratización de las dinámicas y los procesos, sino de las dificultades de entendimiento y articulación con las economías de escala, la coordinación con otros actores no estatales o las problemáticas de las diversas culturas e identidades políticas que se encuentran dentro de las cuencas y forman parte de los espacios de organización (Schlager y Blomquist, 2008; Biswas, 2004). Derivado de este segundo agrupamiento de críticas, emergen las problemáticas sobre el solapamiento de los niveles político-administrativos que operan dentro de las cuencas, y la dificultad de lograr acuerdos básicos ya que ellos dependen en buena medida de las relaciones de poder entre los actores y la tradición de cooperación entre ellos (Conca et al., 2006). El tercer agrupamiento de críticas plantea que una vez que se establecen las organizaciones de cuenca, se torna necesario la formulación de arreglos sobre la toma de decisiones, abriéndose dos opciones: el modelo basado en el consenso o la toma de decisión elitista. La primera puede caer en el atasco y la segunda puede desembocar en la opresión de los grupos minoritarios o la no implementación de las decisiones cuando actores con influencia no son involucrados (Schlager y Blomquist, 2008; Ridder et al., 2005).

## CAPÍTULO II

Este capítulo desarrolla el marco teórico-conceptual que guió la investigación, recuperando la discusión sobre el modelo de la GIRH y la gobernanza del agua a nivel global y regional.

### 2.1 - El modelo de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: antecedentes y críticas

El modelo de la GIRH fue fuertemente influenciada por los “Principios de Dublín” del año 1992<sup>1</sup> (Solanes, 1998). En los mismos se estableció que el agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente, lo que también implica que sea dotado de un valor económico. Asimismo, postulaban que el aprovechamiento y la gestión del agua deben tener en cuenta la participación de los usuarios, los actores de la sociedad civil, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles, sin dejar de considerar al recurso como un bien económico en todos los diversos usos a los que se destina.

Solanes y Jouravlev (2011), a partir de un abordaje que integra economía, legislación y administración con la mirada desde un organismo internacional de relevancia como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), plantean que luego de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 se incluyó un llamado a todos los países a desarrollar Planes Nacionales de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, así como un uso eficiente del recurso para el año 2005. En ese sentido la GIRH debía trasladarse a planes específicos vinculados al “desarrollo nacional” como un prerrequisito para las acciones comprometidas en los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2015. La aplicación práctica de la GIRH desde el punto de vista institucional para los autores, implica separar lo que es la gestión del recurso de los servicios productivos, sociales y ambientales del agua (Solanes y Jouravlev, 2011).

Por su parte, Garcés Durán (2011) desde una mirada de la planificación y gestión ambiental articulada a los distintos paradigmas de conocimiento, sostiene que la aplicación de una visión ecosistémica a los recursos hídricos conduce a un sistema denominado de gestión o manejo integrado de los recursos hídricos. Este comprende el manejo de las aguas superficiales y subterráneas, con una perspectiva multidisciplinaria y centrada en las necesidades sociales, así como un uso sostenible del recurso. Por otro lado, dentro de los organismos internacionales que indagan estas temáticas se encuentra la ya referenciada CEPAL, la cual define a la gestión integrada como: “un proceso que promueve la gestión y aprovechamiento coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (Garcés Durán, 2011; 33). Otro elemento de la GIRH es la adopción de la cuenca hidrográfica como la unidad territorial más adecuada para la gestión, considerando los límites de las zonas de escurrimiento de las aguas superficiales que convergen hacia un mismo cauce (Aguirre, 2011; Garcés Durán, 2011).

---

<sup>1</sup> Véase la “Declaración de Dublín” en el marco de la Conferencia Internacional del Agua y el Medio Ambiente (CIAMA), disponible en: <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Declaraci%C3%B3n-de-Dubl%C3%ADn-sobre-el-agua-y-el-desarrollo-sostenible.pdf>

Asimismo, Alcácer Santos (2019) entiende que la GIRH tiene objetivos muy ambiciosos pero ha supuesto una mejora significativa en las tres dimensiones de la sostenibilidad (ambiental, social y económica), respecto al modelo de gestión hidráulica. A su vez, propone tres elementos a considerar: i) abandonar el dogmatismo del concepto para aceptar que la GIRH no es infalible; ii) trasladar el foco del agua “como recurso” a entenderla como un elemento de “conflicto”; y iii) construir evaluaciones de su implementación desde un punto de vista científico e interdisciplinario, que impliquen una mejora general de las prácticas de gestión (Alcácer Santos, 2019).

Por otro lado, en una revisión y discusión crítica sobre los distintos axiomas, principios y propuestas del modelo de la GIRH, Pita et al. (2014) exponen algunos debates e interrogantes del modelo de gestión integrada. Plantean que este modelo enfrenta, por un lado, las resistencias e inercias del “modelo hidráulico tradicional”, y por otro lado, las contradicciones de la propia experiencia de su implementación a diferentes escalas (local-regional-global). Asimismo, de esto se derivan varias críticas vinculadas al contexto de pensamiento económico hegemónico en que se inserta (commoditización y reduccionismo monetarista), así como de las debilidades y desprestigios de los procesos participativos desarrollados en lo que se apoya buena parte de la lógica de aplicación. En ese sentido una crítica recurrente a la GIRH muestra que con frecuencia en las etapas finales de los procesos de decisión se produce una “externalización” de las decisiones finales y operativas. Esto significa que se imponen actitudes y decisiones de los responsables que no están en sintonía con la lógica de los procesos científicos, integrados y participativos que precisamente tienen como objetivo entender y conducir los procedimientos de toma de decisiones (Pita et al., 2014). Resulta pertinente destacar que algunas de estas formulaciones críticas sobre la GIRH convergen con puntos críticos planteados por Huitema et al. (2009) sobre las comisiones de cuenca y las implicancias de su diseño institucional.

Ioris (2009), por su parte, también desarrolla un conjunto de críticas a la GIRH enfocados en sus bases conceptuales, epistemológicas, y en su operacionalización práctica. En cuanto al primero, destaca la definición abstracta que insiste en integrar planes y procedimientos, la cual es defendida por varios autores que adscriben a la GIRH como Bongartz (2003), Faby et al. (2005) o Hendry (2006), pero que no aclaran ni definen qué debe ser priorizado o integrado en esas herramientas de gestión (Biswas, 2008). Para Ioris (2009), la literatura que defiende cerradamente el modelo de la GIRH combina por un lado cierto grado de “pensamiento ilusorio” en el entendido que algo debe ser realizado para resolver los problemas vinculados al agua y la integración es la solución, y por otro lado medidas de exhortación, en las cuales todos los sectores y grupos tienen que involucrarse en resolver los problemas colectivos.

Sobre su capacidad operativa, las dificultades que de ella derivan son consecuencia directa de su imprecisión conceptual, ya que la gestión del agua consta esencialmente en elegir una entre varias demandas importantes, pero sin comprender la complejidad “socio-natural” de los diversos problemas vinculados al agua (Ioris, 2009). Esto tiene un corolario en las distintas agencias gubernamentales responsables de ejecutar y supervisar la GIRH, ya que se restringe el margen de soluciones regulatorias de una lista de opciones “gestionables” (Kirk et al., 2007).

En la práctica, esto significa la continuación de abordajes preestablecidos y la incapacidad de soluciones innovadoras que respondan a los problemas del agua. En ese sentido, este punto converge con una de las críticas expuestas anteriormente en Pita et al. (2014), en lo relativo a la manipulación de altas autoridades gubernamentales de los objetivos de integración para anular las decisiones o posicionamientos de las organizaciones de la sociedad civil o territoriales (Van der Zaag, 2005), en una agenda de la GIRH que supuestamente incluye la descentralización como uno de sus objetivos centrales.

Por último, Ioris (2009) destaca que tanto los límites conceptuales como operacionales de la GIRH descansan en cierta “ingenuidad política”, al no tener en cuenta las diferencias de poder entre los distintos grupos sociales que influyen directamente tanto en la asignación del agua como en la distribución de los impactos negativos. Asimismo, critica la visión de algunos defensores de la GIRH que consideran a las demandas socioeconómicas y políticas como una “desviación” de los objetivos de la gestión del agua. Ese tipo de aproximaciones no visualizan el nexo político intrínseco entre crecimiento económico, degradación ambiental y demandas sociales, así como los distintos tipos de conflictos sobre el agua que están relacionados a los sistemas políticos y económicos (McCulloch y Ioris, 2007).

## 2.2 - Gobernanza del agua: definiciones y desafíos

Si bien existe un denso y extenso debate contemporáneo en torno a la noción de gobernanza en general y de gobernanza del agua en particular, en este trabajo se toma como punto de partida la definición propuesta por Pahl-Wostl (2015; 26) en la cual se entiende a la gobernanza del agua como la “función social que regula el desarrollo y gestión de los recursos acuáticos y la provisión de servicios de agua en diferentes niveles de la sociedad, guiando el recurso hacia un estado deseado”. Asimismo, se destacan los conceptos de ‘sistema’ y ‘régimen’ que se articulan a la gobernanza del agua. El primero hace referencia a la interconexión de elementos políticos, sociales, económicos y administrativos que realizan las funciones de la gobernanza, siendo estos elementos a su vez los que abarcan las instituciones así como los actores y sus interacciones. El segundo plantea la interdependencia del conjunto de instituciones, leyes formales, normas sociales o prácticas profesionales, que son los componentes estructurales que configuran el sistema de gobernanza (Pahl-Wostl, 2015).

Pahl-Wostl (2019) analiza distintos modos en los que opera la gobernanza del agua: “jerárquico”, “de mercado” o “en red”. El primero hace referencia al clásico modo gubernamental de control de “arriba hacia abajo” y las otra dos operan con mayor grado de autonomía por parte de los actores involucrados. Asimismo, difieren en el grado de formalidad de las instituciones involucradas, así como en el rol de los actores estatales y no estatales. De cualquier manera, estos tipos ideales en el sentido weberiano suelen presentarse de manera híbrida y con interacciones entre sí complejizando los desafíos en torno a la gobernanza e identificando poca evidencia empírica vinculada a los distintos arreglos y combinaciones de los modos, lo que abre una agenda investigativa para los análisis comparados de casos (Pahl-Wostl, 2019).

Por su parte, en una revisión bibliográfica sobre gobernanza del agua, Özerol et al. (2018) plantean que los recursos hídricos se encuentran bajo una creciente presión, tanto por la

competencia entre sus distintos usos como por la incidencia del cambio climático (IPCC, 2014), dentro de los cuales la gobernanza es reconocida e investigada como una de las claves para la sostenibilidad de un recurso tan relevante como el agua (Bakker et al., 2008; OECD, 2015; Pahl-Wostl, 2017). Özerol et al (2018; 10-11) realizan recomendaciones para profundizar los estudios sobre gobernanza del agua tanto en su formulación teórica como en el relevamiento de evidencia empírica: i) para habilitar una comparación sistemática de casos cuidadosamente seleccionados, se precisa consistencia en los métodos aplicados y en la mejora en las bases de datos con acceso a datos secundarios que se puedan usar para la comparación; ii) desarrollar más estudios longitudinales que permitan identificar patrones y tendencias a mediano y largo plazo; iii) la distribución geográfica de estudios debe incorporar más casos del denominado “sur global”; iv) prestar mayor atención a las problemáticas vinculadas a la justicia, la equidad o el poder que han cobrado más relevancia por los efectos crecientes del cambio climático, la industrialización o urbanización en los usos del agua.

Al indagar sobre las diversas problemáticas que se derivan de la gobernanza del agua se encuentran por ejemplo los planteos de Boelens y Sanchis Ibor (2018), los cuales analizan los importantes retos que enfrenta la gestión del agua en el actual siglo, derivados del desafío del cambio climático, así como de la necesidad de satisfacer la demanda hídrica y alimentaria. Asimismo, surgen nuevos problemas hídricos y exigentes desafíos socioterritoriales, que necesitan superar la concepción del agua solamente como activo económico, para considerar su valor político, social y cultural (Boelens y Sanchis Ibor, 2018). En ese sentido se reconoce que los sistemas de uso, manejo y gestión del agua son construcciones socioambientales, como resultantes de la hibridación entre naturaleza y cultura, cuyo estudio implica varias disciplinas y un componente espacial geográfico (Bakker, 2010). A su vez, Boelens y Sanchis Ibor (2018) resaltan como problemáticas que atraviesan a la gobernanza del agua a: i) la conflictividad a partir de proyectos hidráulicos privatizadores; ii) los problemas de escasez o exceso de agua; y iii) la degradación de los ecosistemas acuáticos. Estos problemas no pueden atribuirse solamente a cuestiones técnicas, biofísicas o factores de gestión ineficientes, sino que tienen que vincularse a contextos políticos y sociales (Boelens y Sanchis Ibor, 2018).

Por otra parte, se destacan los aportes realizados por Castro (2007) que pone énfasis en el componente conflictivo de proyectos políticos fundados en diferentes valores y principios, incorporando una visión crítica a la instrumentalización de la gobernanza. Esta instrumentalización se manifiesta en la despolitización de la gobernanza, excluyendo del debate los fines y valores, reduciendo la discusión a los aspectos estrictamente técnicos y supuestamente neutrales del proceso de gestión (Castro, 2007). Asimismo, retomando algunas de las críticas formuladas por Martínez-Allier (2002), Castro (2007; 101) plantea varias preguntas que dan cuenta de algunos nudos problemáticos que la gobernanza del agua y la GIRH postulan: ¿quién define los objetivos sociales?; ¿por qué la valoración económica prevalece sobre otros lenguajes?; ¿quién tiene el poder de decidir cuál es el lenguaje de valoración adecuado para los problemas de gestión? Otra de las problemáticas que destaca Castro (2007) es la relativa a la idealización de las visiones sobre las interrelaciones entre las esferas de Estado, mercado y sociedad civil que suelen estar presentes en los espacios de gobernanza del agua. Como se planteó anteriormente, la gobernanza del agua consiste en la práctica en la interacción entre actores de gobierno, agentes económicos de distintas escalas,

organizaciones civiles, sindicatos de trabajadores, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, entre otros actores sectoriales (según el modo de gobernanza prevalente), lo que implica enfrentamientos sociales y políticos en cómo, por quiénes y de qué manera se gobierna el agua y los servicios que de ella derivan (Castro, 2007).

### 2.3 - La gobernanza del agua en América Latina

En esta sección se presenta un resumen de casos de estudio nacionales y de cuenca que surgieron de un relevamiento de literatura sobre gobernanza del agua en América Latina, sin contar los dos casos de estudio de la tesis, los cuales se exponen en el siguiente capítulo. Para su presentación se toma en cuenta la diversidad de estudios, aproximaciones y modelos de gobernanza presentes en la región, con especial énfasis en las dimensiones participativas y adaptativas de la gobernanza del agua.

A partir de la sistematización elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés) (2012), citada en el trabajo de Trimble et al. (2021b), se establecen tres grandes modelos de gobernanza del agua para la región latinoamericana, caracterizados de la siguiente manera: i) múltiples actores en el nivel central y pocos en los niveles sub-nacionales, como los casos de Chile, Costa Rica y El Salvador; ii) múltiples actores en los niveles nacionales y sub-nacionales, como los casos de Colombia, México y Perú; y iii) pocos actores centrales gubernamentales y múltiples autoridades sub-nacionales, como los ejemplos de Argentina, Bolivia y México.

Para comenzar, Gugliano y Carbonai (2013), se enfocan en los países miembros del Mercosur (Uruguay, Paraguay, Argentina, Brasil y Venezuela), destacando a partir de la década de 1990 el rol de los movimientos ciudadanos en relación con la creación de políticas públicas sobre el agua. El trabajo se basa en una definición de gobernanza participativa, en la cual se incorpora la participación ciudadana y comunitaria en varias etapas de la gestión del agua y que amplía la democratización de la construcción de políticas públicas. Asimismo, recuperan las críticas relacionadas a la efectividad de los procesos participativos, así como la tradición populista de administración del Estado en la cual se suele cooptar y sobre controlar los procesos ciudadanos (Gugliano y Carbonai, 2013).

Dentro de los países del denominado Cono Sur (Uruguay, Argentina y Chile), Hurlbert (2018) realiza un análisis comparado entre la región de Coquimbo en el norte de Chile y la de Mendoza en Argentina. Resalta la promoción de la resiliencia desde el aprendizaje colaborativo y flexible en diferentes escalas, entendiendo a la gobernanza como la interconexión entre personas, sus bienes y los soportes de instrumentos de política efectivos. En otra publicación, Hurlbert y Díaz (2013) analizan la cuenca del río Elqui, en el norte de Chile, destacando las capacidades adaptativas de los regímenes de gobernanza como respuesta a la escasez de agua y sequía. Buscan establecer un vínculo entre las condiciones naturales e institucionales para reducir la vulnerabilidad de determinados grupos sociales afectados.

También en Chile, Hill Clavis y Allan (2014) estudian la cuenca del río Aconcagua en la V Región, en un caso que ha sido visto como ejemplo en cuanto a reformas neoliberales de desregulación vinculadas a la gobernanza por parte de varios organismos internacionales como el Banco Mundial (BM). El sistema de gobernanza del agua está basado en los derechos de

propiedad privada bajo la lógica del mercado, más allá de algunas reformas que se realizaron en el año 2005. A partir de la evidencia empírica recabada, el denominado “modelo chileno” carece de la capacidad para construir soluciones colaborativas a largo plazo para los problemas socio-ambientales complejos contemporáneos. Asimismo, se denotan varias dificultades en cuanto a la gestión de las externalidades ocasionadas por la trazabilidad mercantil del agua, el vacío de derechos de agua que no son para usos productivos, la falta de información y transparencia vinculadas al mercado y registro de derechos, así como la ausencia de una gestión basada en cuencas (Hill Clavis y Allan, 2014).

Desde otra perspectiva, el trabajo de Prieto et al. (2022) en la región de Antofagasta en Chile enfatiza el rol central del Estado en las decisiones que reproducen las históricas asimetrías de poder. En el mismo se argumenta, basado en un estudio historiográfico, que el agua en la citada región ha sido históricamente distribuida a través de directrices y estrategias estatales en detrimento de las de mercado, favoreciendo a las grandes compañías mineras. Concluyen asimismo, que el “modelo chileno” descansa en fuertes regulaciones cristalizadas en el Código de Aguas del año 1981 que centraliza las decisiones que soportan el desarrollo de un modelo extractivo basado en recursos naturales.

Para el caso de Ecuador, Pinos (2020) recupera los tres modelos de gobernanza planteados en Pahl-Wostl (2019) y los reformula según las distintas variaciones e hibridaciones entre éstos según factores ambientales, poblacionales, económicos y culturales. El de gestión privada o de gobernanza de mercado que se enfoca en la provisión de servicios de abastecimiento de agua mediante la concesión de contratos a corporaciones, en los cuales la participación ciudadana, los derechos o principios de equidad no están contemplados. El modelo de gobernanza jerárquica o gestión gubernamental, en el cual el Estado a través de sus servicios públicos está encargado de la protección, preservación y gestión de las fuentes de agua que satisfagan las demandas de consumo de la población. Por último, el tercer modelo es el de gestión comunitaria, que descansa en la responsabilidad conjunta de los miembros de las estructuras sociales creadas por grupos de habitantes de zonas rurales o periurbanas en donde los servicios, tanto públicos como privados, no llegan (Pinos, 2020). En ese sentido, en Ecuador se llevan a cabo los tres modelos de gestión y gobernanza del agua descritos, debido en gran parte a la diversidad y complejidad de los metabolismos y ciclos hidrosociales presentes entre las regiones urbanas y rurales.

Por otro lado, el trabajo de Osorio (2009) en Colombia también distingue los sistemas rurales de los “urbano-marginales” y a la hora de analizar lo que significa la participación pública en los sistemas de agua potable, se toma en cuenta ese componente como clave ya que: “la participación pública es la base de los enfoques de gobernanza” (Osorio, 2009; 12). En ese sentido, distingue como principales resultados la identificación de distintos niveles de participación, desde la estrictamente informativa hasta niveles mucho más comprometidos con los procesos y las actividades, dentro de un tema (el del agua potable) que es cada vez más objeto de procesos de debate público. Propone, asimismo, un modelo más integral que considere el papel de “lo público” en las decisiones concernientes al uso y consumo de agua potable, así como mantener abierta la “participación pública para una gobernanza amplia de



los sistemas de agua potable” que permita una apertura sobre las diversas decisiones que exceden el carácter técnico de su funcionamiento (Osorio, 2009; 12).

En la subregión centroamericana, Kuzdas et al. (2014) estudiaron el caso de la región de Guanacaste en Costa Rica con foco en las cuencas de los ríos Potrero, Caimital y alto Nosara. En el citado estudio toman como referencia una aproximación, desde la percepción de los actores, para analizar el régimen de gobernanza regional (Kuzdas et al., 2014). En sus conclusiones plantean dos puntos críticos y dos oportunidades para poder resolverlos: por un lado, idear esquemas alternativos de gobernanza para la mejora en la gestión de las aguas subterráneas y renovar inversiones hacia las comunidades rurales; por otro lado, “invertir” en organizaciones de base que generen impactos positivos en sus territorios y aumentar la toma de decisiones, planificación y monitoreo desde las autoridades locales (Kuzdas et al., 2014).

Por último, López Porras et al. (2019) se enfocaron en la cuenca del río del Carmen en el estado de Chihuahua, México, tomando como marco de referencia a la gobernanza adaptativa, buscando fomentar la capacidad adaptativa mediante la generación de conocimiento, flexibilidad, colaboración y subsidiaridad entre escalas y niveles como principios básicos para incrementar la resiliencia de los sistemas. Presentan el estudio desde la constatación del fracaso en el manejo sustentable del agua, que generó conflictividad social, sobre explotación del recurso y pérdida de praderas. Identifican asimismo, funciones institucionales y legales claves que pueden incrementar la adaptación y asegurar los recursos hídricos a largo plazo. Una de las explicaciones a los distintos fracasos se debe a la falta de aplicación y la negligencia sobre las reglas formalmente establecidas (López Porras et al., 2019).

De los casos expuestos en esta sección se destaca el contraste entre distintos modos de gobernanza, con sus solapamientos y contradicciones en algunos casos. También se observan diversos diseños institucionales de cada país, que se articulan a los distintos modelos y tradiciones sociopolíticas y culturales, así como la influencia del modelo de la GIRH (abordado en más profundidad en el siguiente apartado).

#### 2.4 - La gestión integrada de los recursos hídricos en América Latina

Esta última subsección explora la influencia del modelo de la GIRH dentro de las distintas configuraciones político-institucionales y geográficas de tres casos en América Latina, Argentina, Perú y Bolivia.

Trimble et al. (2021b; 3) plantean que: “la tendencia principal es la transición gradual de un modelo de gestión convencional centralizado hacia la descentralización con los gobiernos sub-nacionales”, basado en la GIRH y sus principios de descentralización, integración y participación. Asimismo, diversas reformas a los sistemas legales con implicancias en la formulación de nuevas políticas sobre el agua se han desplegado en América Latina, lo que implica la co-existencia de diversos modelos institucionales de gestión del recurso con cierta heterogeneidad en la institucionalización del derecho humano al agua y sus sistemas de gobernanza (Trimble et al., 2021b).

Por su parte, Berardo et al. (2013), analizan el caso de Argentina, un país federal compuesto por 23 estados federados y una ciudad autónoma, a partir de las instituciones creadas desde el año 2000 vinculadas a la gestión integrada de los recursos acuáticos. Estos autores proponen a la gobernanza adaptativa como elemento fundamental de ese proceso. Como principales hitos institucionales de la influencia de la GIRH en Argentina destacan la creación de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, el diseño de “los principios guía de política de agua” (Berardo et al., 2013), el desarrollo del Plan Federal Nacional de Recursos Hídricos y la institucionalidad contenida en el Consejo Federal de Agua como espacio de representación de los gobiernos provinciales y federal. Los desafíos que destacan a nivel nacional y provincial son los vinculados a la representatividad de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones así como lo relativo al diseño que la creación de políticas requiere (Berardo et al., 2013). Asimismo, dentro de los principales hallazgos destacan las “discontinuidades en las políticas” así como las características institucionales de la “cultura política” argentina que trabajan en contra de alcanzar una integración satisfactoria en la gestión de los recursos.

En el caso de Perú, Damonte y Lynch (2016) analizan desde una perspectiva crítica la GIRH como modelo para superar los problemas surgidos de la escasez y desigualdades hídricas. Uno de los problemas que destacan se da a nivel local en donde se reproducen las desigualdades sociopolíticas de los actores sociales que se traducen en formas asimétricas de representación. Una limitante de la GIRH que resaltan es el hecho de concebir el agua como “bien económico”, contribuyendo a que los derechos sobre el agua sean traducidos de acuerdo a los usos rentables que se le pueden otorgar. Asimismo, a nivel nacional el Estado tiene ciertas limitaciones institucionales para implementar formas participativas de gobernanza, como sugiere la GIRH, siendo en el caso peruano caracterizado por: “una cultura tecnocrática de la burocracia hídrica basada en prácticas de ingeniería y dominación de la naturaleza que predominaba globalmente en el siglo anterior” (Damonte y Lynch, 2016; 10) lo que hace para los autores seguir favoreciendo a los sectores más poderosos de la sociedad peruana.

En el caso de Bolivia, Mondaca (2011) analiza la implantación de la Constitución Política del Estado del año 2009. Los desafíos identificados en Bolivia incluyen: i) la consideración del peso político y económico de los diferentes usuarios, así como su capacidad técnica en los distintos niveles de acción; ii) el reconocimiento de la diversidad de sistemas ecológicos y condiciones sociales de los actores involucrados, lo que implica metodologías de trabajo flexibles y adaptables; iii) la implicancia de las aguas residuales y sustancias susceptibles de contaminación de los recursos hídricos; y iv) la necesidad de un esfuerzo colectivo en pos del cumplimiento de los mandatos constitucionales que establecen el derecho humano al agua potable y la prioridad del agua para la vida (Mondaca, 2011; 67-68).

Lo destacable y complejo de los casos nacionales sistematizados es la implementación práctica y la potencial resolución de los problemas socioambientales complejos vinculados al agua desde la GIRH y dentro de la diversidad de diseños institucionales de cada formación nacional. A su vez, se resaltan los debates en torno a las concepciones centralizadoras de las decisiones y políticas en contraposición a las visiones que apuestan a la descentralización, así como la dificultad de superación del reduccionismo economista en la gestión pública.

## **CAPÍTULO III**

En este capítulo se presentan las preguntas de investigación que guiaron este trabajo, seguida de los objetivos.

### **3.1 - Preguntas de investigación**

¿Cómo es incorporada la participación en las políticas de gestión del agua de Uruguay y Brasil (bajo el modelo de gestión integrada de los recursos hídricos), en particular en los ámbitos formales de gobernanza en las cuencas del río Santa Lucía y del río Paraíba del Sur?

¿Cuál es el grado de influencia de las comisiones de cuenca desde la percepción de los actores participantes?

¿Qué logros y dificultades identifican los actores participantes al evaluar la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía?

### **3.2 - Objetivos**

#### **3.2.1 - Objetivo General**

Caracterizar y evaluar la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL) en Uruguay y el Comité de Integración de Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur (CEIVAP) en Brasil como espacios formales de gobernanza del agua que reúnen a actores gubernamentales y no gubernamentales, y buscan aportar a mejorar la gestión de los recursos hídricos.

#### **3.2.2 - Objetivos Específicos**

- Caracterizar ambos ámbitos a partir de sus objetivos, funciones y composición, según determina la normativa vigente.
- Analizar la percepción de los actores que participan en estas comisiones de cuenca sobre el grado de influencia de estos espacios en la toma de decisiones.
- Evaluar la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía a partir de las perspectivas de los actores participantes sobre sus logros y dificultades.

## CAPÍTULO IV

### 4 - Estrategia metodológica

En este capítulo se describe la estrategia metodológica, abordando tanto el tipo de diseño que fue adoptado en el estudio, la caracterización de las áreas de estudio, así como las técnicas de investigación empleadas.

#### 4.1 - Tipo de diseño

El diseño de investigación aplicado es el denominado método comparado de casos (Creswell, 1994; Sartori y Morlino, 1994), el cual es una herramienta fundamental de análisis que permite un mayor poder de descripción, jugando un papel fundamental en la formación de conceptos, indicando similitudes y contrastes entre los casos seleccionados (Collier, 1993). En ese sentido, una definición posible de este método refiere a: “las cuestiones metodológicas que surgen del análisis sistemático de un pequeño número de casos” (Collier, 1993; 21).

Es preciso mencionar que en esta investigación la CCRSL fue abordada en mayor profundidad que el CEIVAP del río Paraíba del Sur en Brasil. Esto se debió a la posibilidad de realizar trabajo de campo en un único país, teniendo acceso a datos limitados para el caso de Brasil. Los primeros dos objetivos específicos se presentan de forma comparada, mientras que el tercero solo refiere a la CCRSL. En el siguiente apartado se exponen las principales características socioespaciales, productivas y los usos del agua de las cuencas seleccionadas.

#### 4.2 - Caracterización y descripción de las áreas de estudio

##### *La cuenca del río Paraíba del Sur en Brasil*

La cuenca del río Paraíba del Sur se extiende a lo largo de tres Estados: el de San Pablo a través del valle del Paraíba, el de Minas Gerais en la zona de la Mata y por la mayor parte del interior del Estado de Río de Janeiro. El área de la cuenca abarca unos 61.545 km<sup>2</sup>, de los cuales 13.944 km<sup>2</sup> corresponden al Estado de San Pablo (CEIVAP-AGEVAP, 2021), atravesando en total una de las regiones más desarrolladas, industrializadas, urbanizadas y explotadas de Brasil responsable del 10% aproximado del Producto Bruto Interno (PBI) brasilero (Totti, 2008; Novaes, 2006), abarcando un 0,7% del territorio nacional y 6% de la región sudeste.

Solo en el Estado de San Pablo se encuentran dentro de la cuenca 39 municipios y una población aproximada de 4.000.000 habitantes (CEIVAP-AGEVAP, 2021), entre los cuales se encuentran algunos con alto grado de industrialización como São José dos Campos, Jacareí y Taubaté, y otros con alta población rural lo que lo configura un territorio heterogéneo desde el punto de vista socioeconómico (Souza Jr., 2003); 88 municipios en el estado de Minas Gerais y 57 en el de Río de Janeiro (Souza, 2012). Para el total de los municipios comprendidos en el territorio de la cuenca se encuentran 8.5 millones de habitantes aproximadamente, y sumando a la región metropolitana de Río de Janeiro que se abastece con aguas transpuestas de la cuenca se alcanzan cifras mucho mayores. Por ejemplo, según datos de casi 20 años atrás, muestran que la cuenca llegaba a abastecer 14,3 millones de personas (Novaes, 2006).

Los principales usos del agua están relacionados al potencial hídrico de la cuenca priorizando la generación de energía eléctrica, abastecimiento público, el uso industrial, el

riego y la dilución de aguas residuales. Sobre la cobertura del suelo del territorio de la cuenca, un 11% corresponde al bosque húmedo denominado Mata Atlántica, un 65% es ocupado por pastizales y 24% se emplea para agricultura y silvicultura (Novaes, 2006).



Figura 1 - Cuenca del río Paraíba del Sur. Fuente: Novaes (2006)

### *La cuenca del río Santa Lucía en Uruguay*

La cuenca del río Santa Lucía es considerada estratégica para la sociedad uruguaya, ya que es la principal fuente de abastecimiento hídrico de la región metropolitana, en la cual vive el 60% de la población del país (Achkar et al., 2012, 2013; Barreto et al. 2017). La región metropolitana tiene características demográficas, institucionales, socioculturales y económicas de relevancia a nivel nacional e involucra áreas rurales de diversa extensión y funcionalidad, alternada con un sistema de centros urbanos implicando la totalidad del departamento de Montevideo, gran parte de los departamentos de Canelones y San José, y el sur de Florida (Martínez Guarino, 2007; Cánepa, 2011; IM, 2013). Por su parte, el territorio de la cuenca (13.433 km<sup>2</sup> en total) abarca a su vez parte de los departamentos de Lavalleja, que contiene a la cuenca alta del río Santa Lucía, el sur del departamento de Flores, y 20 municipios (Figura 2).

El territorio de la cuenca concentra casi el 32% de la población rural a nivel nacional, con una densidad demográfica de 4 hab./km<sup>2</sup>, que se dedica principalmente a la actividad hortícola, frutícola, vitivinícola, la cría de aves y cerdos, así como a la actividad lechera (Achkar et al., 2012). En ese sentido se torna relevante que las aguas que se destinan a las

actividades productivas y las que salen de los predios rurales, conserven la cantidad y calidad necesarias para no afectar los otros usos agropecuarios, ya que el territorio de la cuenca es uno de los principales polos de producción de alimentos a escala nacional (Achkar et al., 2012).

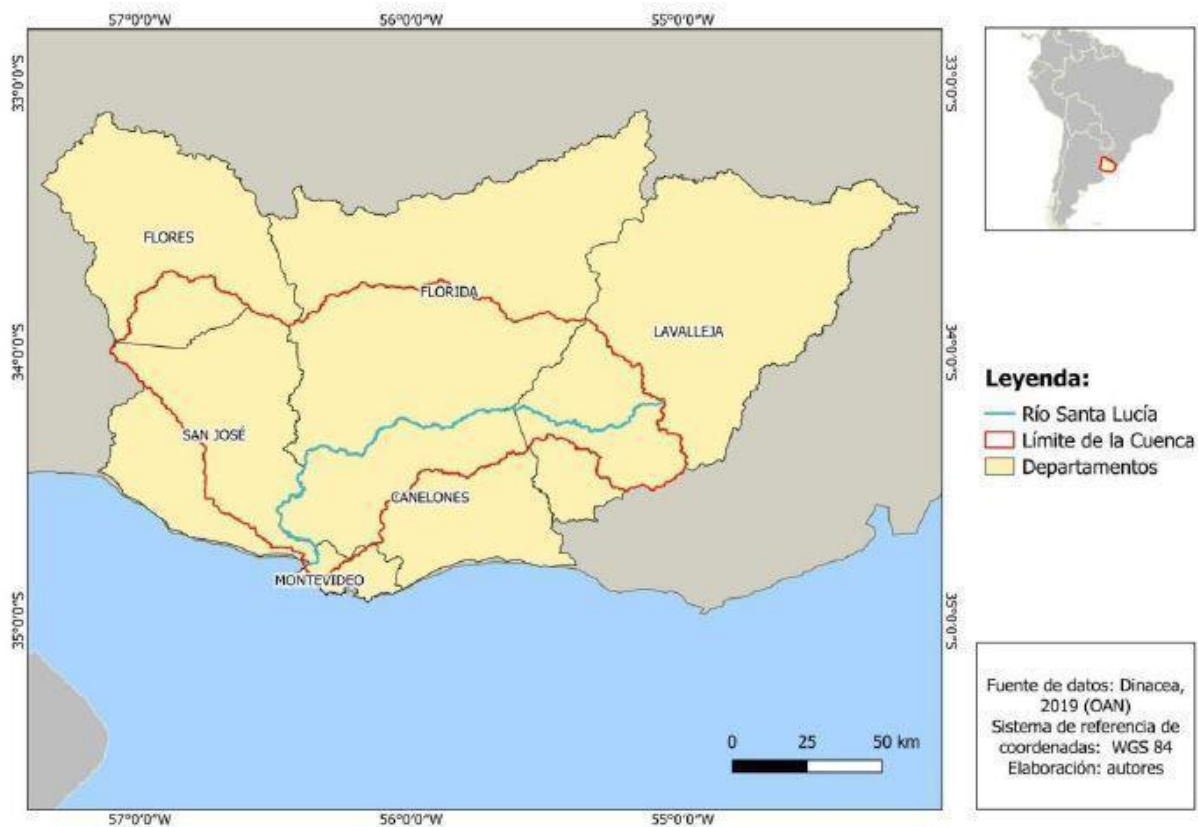


Figura 2 - Cuenca del río Santa Lucía. Fuente de datos: DINACEA-OAN (2019)

Asimismo, un 71,3% de la superficie de la cuenca se destina a la ganadería, incluyendo la lechería, un 16,2% al uso agrícola, y un 4,5% a monte nativo. Los suelos de prioridad forestal abarcan un 12% de la superficie de la cuenca, estando ubicados principalmente en las nacientes<sup>2</sup>. Por otra parte, solo el 1,1% forma parte de usos urbanos, industriales o con infraestructuras, y otro 1,1% al área de humedales (Achkar et al., 2012). Sobre la distribución poblacional, según el censo de 2011 (INE, 2012), habitan el territorio de la cuenca 383.199 personas, distribuidas en un 85,6% en centros urbanos y un 14,4% en zonas rurales. A su vez, la distribución de población por departamento la encabeza Canelones con un 53,3%, San José con 17,1%, Florida con 14,2%, Llavalleja con 10,9%, Montevideo con 4,2, y Flores con solo 0,3% del total de la población del territorio de la cuenca (INE, 2012). Como principales centros urbanos se destacan a su vez, Las Piedras dentro del departamento de Canelones, Minas en Llavalleja, San José de Mayo en San José y Florida en Florida, las últimas tres siendo las capitales departamentales.

<sup>2</sup> Asimismo, de modificarse los suelos 5.02b como suelos de prioridad forestal, la superficie se ampliará a un 25% (Achkar y Ortíz, 2023).

Como principales problemas vinculados al agua en la cuenca del río Santa Lucía se destacan las correlaciones entre el uso y la cobertura del suelo y las principales variables sobre calidad del agua, así como el vínculo entre la intensificación productiva presente en la cuenca, los cambios en el uso del suelo y la eutrofización del río y sus afluentes (Achkar et al., 2012). En ese sentido, la concentración total de fósforo y el uso del suelo para la agricultura que utiliza fertilizantes altamente fosforados tienen una alta correlación. También, se encuentra otra alta correlación entre nutrientes como el fósforo y la producción ganadera (Aubriot et al., 2017). Por último, existe una relación entre la presencia de nitrógeno y las áreas urbanas de la cuenca, incluyendo las fuentes de nitrógeno a los depósitos atmosféricos, los efluentes de aguas residuales y la aplicación de fertilizantes para pasturas (Gorgoglione et al., 2020).

Asimismo, existe una variedad de problemas ambientales identificados en la cuenca derivados de múltiples factores que provocan el deterioro de las aguas, entre los cuales se destacan los siguientes (Achkar et al., 2012; 2): i) la inexistencia de un adecuado sistema de saneamiento urbano; ii) una inapropiada gestión de los residuos sólidos; iii) el vertido sin tratamiento de industrias; iv) la erosión de suelos por prácticas agrícolas inadecuadas; v) el uso abusivo de agrotóxicos; vi) el vertido de efluentes de tambo sin previo tratamiento; y vii) la forestación con especies exóticas en la cuenca alta.

#### *Principales dimensiones y características de las cuencas seleccionadas*

A continuación, se expone el Cuadro 1 que sintetiza algunas de las principales dimensiones y características de las dos cuencas descritas.

	<b>Cuenca río Paraíba del Sur</b>	<b>Cuenca río Santa Lucía</b>
Área geográfica	61.545 km <sup>2</sup>	13.433 km <sup>2</sup>
Población residente	8.500.000 hab.	383.199 hab.
Población usuaria	14.300.000 hab.	1.947.604 hab.
Principales usos del agua	Generación de energía eléctrica, abastecimiento humano, industria, minería y riego	Consumo humano, riego e industria
Principales usos del suelo	Ganadería, agricultura y forestación	Ganadería, agricultura y forestación

Cuadro 1 - Comparativo entre cuencas con principales dimensiones y características. Elaboración propia. Fuentes: Novaes (2006); Cavalcanti y Marques (2016); CEIVAP-AGEVAP (2021); Achkar et al. (2012); IM (2013); MA (2023).

### 4.3 - Técnicas de investigación

#### *Fuentes*

Las fuentes de datos utilizadas en este trabajo son de tipo primario (entrevistas y observación participante) y secundario (actas, documentos y normativa). Para el caso de Uruguay, entre noviembre de 2020 y setiembre de 2021, se realizaron mediante la plataforma Zoom entrevistas semi-estructuradas en profundidad a 32 actores que participan o participaron de la CCRSL (Cuadro 2). La observación participante se realizó de las sesiones n° 14 (18/8/21), 15 (10/11/21), 16 (6/7/22), 17 (en dos instancias: 17/9/22 y 12/10/22) y 18 (21/12/22) de la CCRSL, esta última en conjunto con el Consejo Regional del Río de la Plata y su Frente Marítimo (CRRPFM). Es importante aclarar en este punto que durante el año 2020 no se realizó observación participante porque no hubo sesiones de la CCRSL. En cuanto al análisis de actas, este se realizó de las primeras 13 sesiones de la CCRSL, que van desde el 21/6/13 al 26/9/19. Por último, se consultó legislación, reglamentación y normativa tanto a nivel nacional como particular de la CCRSL.

<b>Sectores</b>	<b>Nº de organizaciones entrevistadas</b>	<b>Nº entrevistados</b>
Organizaciones sociales	4	6
Academia	3	5
Sector productivo	3	3
Gobierno Nacional	9	13
Gobiernos Departamentales	2	3
Gobiernos Municipales	2	2
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>32</b>

Cuadro 2 – Sectores, Nº de organizaciones y Nº de entrevistados para la CCRSL. Elaboración propia.

Para el caso de Brasil se analizaron las transcripciones de entrevistas ya realizadas por el Proyecto GovernAgua<sup>3</sup>, a 13 participantes del comité de cuencas pertenecientes al nivel federal y estadual del tramo paulista de la cuenca del Río Paraíba del Sur, de los sectores sociedad civil, usuarios y gobierno. Asimismo, se consultó legislación, reglamentación y normativa tanto a nivel nacional, interestadual en el caso del CEIVAP, estadual en el caso del Comité de Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sul (CBH-PS por sus siglas en portugués), así como actas y resoluciones tomadas en sendos espacios.

<sup>3</sup> Véase: <http://governagua.org/>



### *Tratamiento y análisis de datos*

Los resultados referentes al objetivo específico 1 presentan gráficamente las composiciones de ambos espacios analizados. Para ello, se realizó un cálculo porcentual de cada sector o grupo analizado, sobre el total de participantes según figuran en sendos planes de cuenca. Todos los datos de fuentes primarias y secundarias (entrevistas y actas) fueron codificados mediante el uso del software especializado en análisis cualitativo Atlas.ti v.9. Fueron creados códigos referentes a Problemas, Gobernanza, Comisión de Cuenca, Planes y Redes.

Cuando se presentan las citas de los entrevistados en el cuerpo analítico se utilizó la codificación: Siglas de la cuenca\_ número de entrevistado – Sector que pertenece (ej. SL\_1 – Academia o PS\_5 – Sociedad civil), a modo de cuidar su confidencialidad. A su vez, las citas del caso de Brasil fueron traducidas del portugués al español.

Si bien se realizaron preguntas abiertas a los entrevistados, también se tomaron en cuenta otras menciones que se hicieran sobre logros (o aspectos positivos) y dificultades de la CCRSL, así como en lo referido a su capacidad de influencia a lo largo de la entrevista. A partir de la sistematización de las menciones se elaboraron sub-categorías analíticas que refieren a los aspectos positivos y los negativos, registrándose la frecuencia de las menciones (considerando el número total de actores entrevistados).

## CAPÍTULO V

Este capítulo está dedicado a la sistematización de antecedentes de investigación. Se presentan los países de estudio a nivel nacional (Brasil y Uruguay) y también los antecedentes en las cuencas seleccionadas.

### 5.1 - Antecedentes de investigación

Con respecto a las principales características geográficas y demográficas de los casos nacionales que se abordan en este trabajo, Brasil presenta una superficie de 8,5 millones de km<sup>2</sup> y una población de 210 millones de habitantes. Uruguay, por su parte, tiene una superficie de 176.215 km<sup>2</sup> y una población de 3.4 millones de habitantes. Con respecto a la organización del Estado, Brasil es un país federal con 26 Estados y un distrito federal, mientras que Uruguay es un país unitario dividido en 19 departamentos. Con relación a los aspectos jurídicos constitucionales vinculados a la gobernanza del agua a nivel nacional, para el caso de Brasil se destaca el artículo 225 de la constitución de 1988 y en Uruguay la reforma constitucional del año 2004 de su artículo 47 (Trimble et al., 2021b).

A continuación, se presentan los principales espacios institucionales vinculados a la gobernanza del agua, para ambos casos desde los niveles nacionales, subnacionales y locales (Trimble et al., 2020). Para Brasil a nivel nacional se encuentra el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), cuyas funciones son la aprobación y ejecución del Plan Nacional de Recursos Hídricos, implementación de la gestión de recursos hídricos, la articulación de políticas públicas, el arbitraje de conflictos, y el establecimiento de criterios para derechos de uso del agua. Está integrado por actores del gobierno federal, consejos estaduais de recursos hídricos, usuarios y sociedad civil. Asimismo, la Agencia Nacional de Aguas y Saneamiento Básico (ANA) es el órgano federal encargado de la aplicación y gestión de la Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Por otra parte, se encuentran los Comités de Cuencas Hidrográficas federales, 10 en total, que juegan un rol de coordinación entre los niveles federal (nacional) y estadual, como el caso del CEIVAP que es foco de esta investigación. Desarrollan procesos deliberativos asociados a conflictos, derechos de uso, y planes de cuenca; tienen naturaleza consultiva y deliberativa, y están integrados por representantes del gobierno federal, Estados, Municipios, usuarios y sociedad civil. Por último, se encuentran los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos (26 en todo Brasil), los cuales tienen las funciones de elaboración e implementación de planes estaduais de agua, articulación de políticas y arbitraje de conflictos. Están integrados por representantes de los Gobiernos Estaduales, Municipios, usuarios y sociedad civil. A su vez, se encuentran los Comités Estaduales de Cuencas Hidrográficas (214 en total), como el CBH-PS, el cual tiene como principal función plantear las directrices sobre la política del agua a nivel estadual (ANA, 2023; CEIVAP, 2021).

Para el caso de Uruguay, en el nivel nacional se encuentra la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS) que tiene como función contribuir a la definición nacional de políticas sobre agua y saneamiento, con un rol asesor a la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y al Ministerio de Ambiente. Está integrada por actores de gobierno y usuarios, los cuales incorpora a la sociedad civil. A nivel subnacional existen tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos, también con composición tripartita. Tienen funciones consultivas,

deliberativas y asesoras para la gestión de recursos hídricos, como por ejemplo la formulación e implementación de planes. Por último, existen 13 Comisiones de Cuenca y Acuíferos de composición tripartita, como el caso de la Comisión de Cuenca del río Santa Lucía (CCRSL) que se analiza en este trabajo, que tienen un rol asesor a los Consejos Regionales y la DINAGUA (Trimble et al., 2020).

El Cuadro 3 presenta las principales políticas y marcos jurídicos referidos a la gobernanza del agua a nivel nacional en Brasil y Uruguay, considerando los elementos que se destacan así como sus desafíos, en base a Trimble et al. (2020).

	Brasil	Uruguay
<b>Políticas</b>	<p>Constitución Federal – 1988</p> <p>Ley de Política Nacional de Recursos Hídricos (N° 9.433) – 1997</p> <p>Agencia Nacional de Aguas y Saneamiento Básico (ANA) (N° 9.984) – 2000</p> <p>Plan Nacional de Recursos Hídricos - 2006</p>	<p>Reforma Constitucional (Art. 47) – 2004</p> <p>Política Nacional de Aguas (Ley N° 18.610) – 2009</p> <p>Plan Nacional de Aguas (Decreto 205/017) - 2017</p>
<b>Destakes</b>	<p>Propone la creación de un Sistema Nacional para la gestión de los Recursos Hídricos</p> <p>Establece la creación del Sistema Nacional para el Gerenciamiento de los Recursos Hídricos (SINGREH).</p> <p>La ANA coordina la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos y el Sistema de Información Nacional de Recursos Hídricos.</p> <p>Define líneas de políticas orientadas a la mejora en la calidad y cantidad de agua.</p>	<p>Establece el acceso al agua potable y saneamiento como derecho humano fundamental; el Estado es el único responsable de brindar los servicios de agua potable y saneamiento; participación de usuarios y sociedad civil en la planificación, gestión y control; cuencas hidrográficas como unidades de gestión.</p> <p>Promueve la gestión integrada de recursos considerando los aspectos ambientales, económicos y sociales. Crea espacios multi-actorales en la escala nacional, sub-nacional (regional) y local.</p> <p>Establece marcos generales que consisten en programas y proyectos para cumplir tres objetivos: agua para consumo humano, agua para el desarrollo sustentable, y gestión del riesgo.</p>
<b>Desafíos</b>	<p>Diversidad regional en la implementación de Planes de agua.</p> <p>Condicionamientos para las acciones efectivas de los Comités de cuenca.</p> <p>Concentración de poder en los gobiernos estatales y falta de transparencia.</p> <p>Discontinuidad en las políticas y/o demoras en la implementación.</p>	<p>Fragmentación de competencias. Barreras intra-institucionales e interinstitucionales de coordinación y colaboración para superar la gestión centralizada. Creación del MA en 2020</p> <p>Falta de visión integrada sobre cuencas hidrográficas de parte de las autoridades gubernamentales.</p> <p>Limitaciones de las comisiones de cuenca como espacios participativos multi-actorales.</p>

Cuadro 3 – Principales políticas nacionales sobre agua en Brasil y Uruguay. Modificado de: Trimble et al. (2020; 118-119)

## 5.2 - Antecedentes en Brasil

### 5.2.1 - Gestión y gobernanza del agua en Brasil

Un primer dato histórico relevante para el caso de Brasil es que el Código de Aguas de 1934<sup>4</sup>, no incorporaba el concepto de sistema de gestión ambiental o de recursos hídricos (Correa Villa et al., 2021). En el año 2000 se crea la ANA como órgano ejecutor de la gestión a nivel federal. Un elemento importante para destacar es que el sector de políticas públicas sobre saneamiento en Brasil no está incluido dentro de la citada PNRH, sino que tiene una legislación y normativa propia en la Ley N° 11.445 de Política Nacional de Saneamiento de 2007<sup>5</sup>. En la misma, se define al saneamiento (denominado “saneamiento básico”) como “abastecimiento de agua, desagües sanitarios, limpieza urbana y manejo de residuos sólidos de forma adecuada a la salud pública, y a la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente”. Esta reglamentación no ha estado exenta de modificaciones, como bajo el denominado “Nuevo Marco de Saneamiento” de 2020<sup>6</sup>, en el cual entre otras cosas, se plasma la apertura a la privatización de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, así como de nuevas atribuciones a la ANA incorporando la regulación de los servicios de abastecimiento y saneamiento (Dias Tadeu et al., 2022b)

Siguiendo con los aspectos institucionales de la gestión de los recursos hídricos, la Constitución de 1988 define el papel del Estado como responsable de un sistema nacional de gerenciamiento de los recursos hídricos y de elaborar los criterios de uso. Asimismo, la ley de gestión de los recursos hídricos N° 9.433 de 1997 plantea a la sociedad civil una responsabilidad central en la conducción de la política y gestión (Novaes, 2006). En ese sentido, los usuarios tienen que organizarse y participar activamente en los comités de cuenca en la defensa de sus intereses, tanto en lo relativo a los precios del uso del agua como en lo vinculado a los derechos de uso. Con la promulgación de la citada ley el agua dejó de ser considerada exclusivamente una cuestión técnica, externa a la sociedad o un recurso infinito (Novaes, 2006). Se creó un sistema jerarquizado de gestión, estructurado en colegiados, con gestión descentralizada y participación del Poder Público, de los usuarios y de las comunidades. Se establece, a su vez, a las cuencas hidrográficas como unidades territoriales para la implementación de la PNRH y la actuación del Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH). De esa manera se rompe con las tradicionales fronteras físicas-políticas de los Estados, exigiendo una integración entre los poderes municipales, estatales y federales. Un elemento importante a considerar es que la legislación de recursos hídricos del estado de San Pablo, de 1991, es precursora de la PNRH (Novaes, 2006).

A la hora de contextualizar la situación de los recursos hídricos en Brasil, es necesario destacar, las características demográficas y socioeconómicas, así como las principales condicionantes de la ocupación desordenada del suelo y sus impactos en la erosión, desertificación y contaminación de napas freáticas. Brasil dispone de una importante riqueza

---

<sup>4</sup> Decreto N°24643, disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-normaactualizada-pe.html>

<sup>5</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)

<sup>6</sup> Ley N° 14.026, disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6)

hidrológica, con un 17% de toda el agua dulce disponible en el planeta y cerca del 12% del agua dulce superficial (Jacobi, 2006). El problema es que ese volumen se encuentra desigualmente distribuido, siendo la cuenca del río Amazonas, en la región norte, la concentradora de cerca del 70% del agua dulce del país y el 5% de la población<sup>7</sup>. En cuanto al consumo de los recursos hídricos, el sector agrícola utiliza aproximadamente 60% del total, el abastecimiento para consumo humano ocupa un 21% y el sector industrial 19%<sup>8</sup>. La principal fuente de contaminación hídrica proviene de los residuos de material tóxico utilizado en las actividades agroindustriales e industriales (Jacobi, 2006).

En ese sentido, los principales problemas de escasez de agua en Brasil ocurren generalmente por la combinación del crecimiento de las demandas locales y la degradación de la calidad del agua, como consecuencias del crecimiento industrial, del aumento y concentración de la población, de la exclusión social, del proceso de industrialización y expansión agrícola ocurridos a partir de la década de 1950. El proceso de industrialización llevó a la concentración de población en grandes metrópolis como San Pablo o Rio de Janeiro, siendo de las diez ciudades más pobladas de la región latinoamericana (Jacobi, 2006).

El Estado de San Pablo se constituye como un antecedente clave en la construcción posterior de la gestión y gobernanza del agua a nivel federal (de Sousa Junior, 1999, 2001, 2003). Ya en 1985 existía por parte del Departamento de Aguas y Energía Eléctrica (DAEE) una política de descentralización de su administración creando siete direcciones de cuencas hidrográficas, siendo posteriormente en 1991 sancionada la Ley N° 7.663 que estableció la Política Estadual de Recursos Hídricos<sup>9</sup>. Esta determinó la creación de órganos colegiados, consultivos y deliberativos de recursos hídricos, como el Consejo Estadual de Recursos Hídricos (CERH) y los comités de cuenca hidrográfica (de Sousa Junior, 2003). En la reglamentación de la citada ley, la representación de la sociedad civil en el CERH fue muy escasa, siendo recién en 1996 la ampliación de la participación de organizaciones de la sociedad civil a 11 miembros con voto directo, consolidando una conformación tripartita del espacio<sup>10</sup>. Más allá de este avance, de Sousa Junior (2003, 53) plantea que el régimen establecido está lejos de representar una “democracia de hecho” ya que el poder económico se impone sobre las aspiraciones de los actores sociales.

Los procesos de negociación, por ende, ocurren a nivel de las cuencas hidrográficas a través de las organizaciones de cuenca. Los comités de cuenca, como organismos colegiados, deliberan sobre las actividades y políticas públicas que puedan afectar la calidad o cantidad de agua dentro de sus circunscripciones. Tienen la potestad de cobrar por el uso del agua a determinados usuarios a través de sus brazos ejecutivos y de decidir sobre la ejecución de los recursos (Jacobi, 2006). Según Jacobi (2006) este sistema rompe con las prácticas tradicionales de planificación tecnocrática o autoritaria, empoderando a las instituciones descentralizadas de

---

<sup>7</sup> La disponibilidad hídrica se distribuye en un 15% en la región Centro-Oeste, 6% en la Sur y Sureste y apenas 3% en la región Noreste (Jacobi, 2006; 207).

<sup>8</sup> Datos del Observatorio para América Latina y el Caribe de Agua y Saneamiento (OLAS). Véase: <https://www.olasdata.org/es/brazil/>

<sup>9</sup> Disponible en: <https://www.al.sp.gov.br/norma/18836>

<sup>10</sup> Resolución CRH/SP - 11/96 disponible en: <https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/deliberation//3207/lrhdaee0012.html>

las cuencas. Los cambios descritos ocurridos a partir de la Ley N° 9.433 implican una “politización” (Jacobi, 2006) de la gestión de los recursos hídricos, que involucra a la sociedad civil en procesos de consulta y de decisión de la gestión del agua.

Sin embargo, la implementación de la gestión integrada prevista en dicha ley, no ha estado exenta de dificultades. Por ejemplo, Porto y Porto (2008) destacan que tanto la descentralización como la articulación entre niveles que la gestión por cuenca hidrográfica incorpora dependen en buena medida de la evolución institucional del país. Asimismo, valoran que los instrumentos de gestión amparados en la citada ley pueden ayudar a la construcción de mecanismos de gestión compartida y contienen la ventaja de la utilización del recorte geográfico de las cuencas, lo cual establece una relación directa con el medio físico que es el objeto de la gestión.

Por su parte, Fracalanza y Campos (2010), tras el análisis del caso brasilero destacan que más allá de la apuesta por una política pública de gestión de aguas descentralizada y participativa, se torna difícil superar la herencia de un Estado interventor y paternalista. A su vez, sistematizan los principales desafíos de la gobernanza del agua en Brasil dentro de un contexto de desigualdad social en el acceso al recurso: la integración de las políticas de recursos hídricos con las de uso y ocupación del suelo; el establecimiento de subsidios para las poblaciones de baja renta; el aumento de la provisión de viviendas sociales tanto en la reurbanización como en la recuperación de áreas irregularmente ocupadas; y la integración de las políticas públicas urbanas (Fracalanza y Campos, 2010; 379).

Asimismo, Cuccio y Branco (2011) sostienen que, a pesar de todo el aparato legal sofisticado que existe en Brasil, muchos aspectos propuestos por la legislación no han sido completamente implementados, existiendo desigualdades entre los Estados de la federación. Ellos proponen la construcción de un nuevo modelo en la gestión del agua basado en la construcción de procesos colaborativos en la toma de decisiones, el foco en la gestión de los problemas desde sus causas priorizando la descentralización y la construcción de estrategias flexibles de gestión que promuevan cambios en las acciones, intercambio de información y aprendizaje en todas sus fases (Cuccio y Branco, 2011).

A su vez, Dias y Matos (2013), analizando la gobernanza del agua, entienden al proceso brasilero como un mecanismo de democratización bajo el supuesto que la sociedad a nivel local va a tener mayor capacidad de controlar las decisiones políticas en este nivel más que la de los poderes centrales. Para ese cometido se torna necesario instituir las condiciones sistémicas más generales sobre las cuales se da el ejercicio del poder y de las autoridades políticas, así como la inclusión de infraestructura adecuada y las inversiones en recursos humanos de modo de crear instancias decisorias de resolución de problemas (Dias y Matos, 2013).

## 5.2.2 - La participación y representación en la gestión de los recursos hídricos

Uno de los principales cuestionamientos a nivel general y en Brasil en particular, tanto en los abordajes de gobernanza del agua como al diseño de los comités de cuenca, refiere al concepto de participación. El mismo puede implicar diversos significados, así como la interferencia de factores políticos, económicos y culturales dentro de los denominados “procesos participativos” que los tornan más complejos y en donde los estilos de gestión tienden a obedecer una lógica sociotécnica (Jacobi, 2006). De esa manera, se torna necesario reconocer que las relaciones de poder no desaparecen dentro de los esquemas participativos, sino que tienen que ser trabajadas y negociadas conjuntamente entre los actores “técnicos” y “legos”. Esto implica un proceso de “desmonopolización” del conocimiento “experto” mediante la redefinición del papel de poder que desempeñan los “expertos” en relación a los “legos” y no sólo un cuestionamiento de las relaciones de poder estrictamente económico (Jacobi, 2006; 2008; 2010).

Los principales desafíos vinculados a la ampliación de la participación en la gestión del agua, según Jacobi (2006; 2008; 2010), están intrínsecamente ligados a la predisposición de los gobiernos locales de crear espacios públicos y plurales de articulación y participación, de manera de tornar visibles los conflictos y las diferencias como base constitutiva de legitimidad de los intereses en juego. Esto implica una ingeniería institucional legítima que garantice espacios participativos transparentes y pluralistas dentro de una perspectiva de búsqueda de igualdad y justicia social configurada por la compleja articulación administrativa y democrática (Jacobi, 2006; 2008; 2010).

En este sentido, Abers et al. (2009) investigan las dimensiones de inclusión, deliberación y control de 14 comités de cuenca hidrográfica de Brasil (incluyendo el caso del CEIVAP), dentro del debate sobre la gobernanza participativa. Los resultados muestran que los organismos de las cuencas hidrográficas son percibidos como “foros de democracia deliberativa” más que como “arenas de inclusión social o espacios de influencia de las decisiones del Estado” (Abers et al., 2009; 130). Además, los comités de cuenca funcionan mejor como formas de expresión y construcción de acuerdos sobre cuestiones públicas, que como espacios de promoción de control del Estado y de los actores privados. Asimismo, los autores señalan que el principal problema de estos ámbitos no es de carácter interno, sino de los sistemas más amplios de gestión del agua a nivel federal e inter-estadual (Abers et al., 2009).

Más allá de los espacios descritos y sus mecanismos de participación, la dificultad que la representación política implica es la de la organización de los distintos grupos sociales, siendo los límites de las Unidades de Gestión de Recursos Hídricos (UGRHI) no estrictamente correspondidos con los límites político-administrativos de los municipios (Fracalanza y Campos, 2010). Asimismo, las creaciones de las agencias de cuenca y de las instituciones de cobro por el uso del agua, como los problemas relacionados a la definición de la representación de la sociedad civil en el sistema de gestión de los recursos hídricos, plantean dificultades en la consolidación de la gobernanza del agua en Brasil en general y dentro del Estado de San Pablo particularmente dentro de un contexto de escasez (Fracalanza y Campos, 2010).

El principal aporte de los espacios deliberativos y participativos refiere al fortalecimiento de una gestión “democrática, integrada y compartida” (Jacobi, 2008; 40). La experiencia de los comités de cuenca en Brasil demuestra la importancia del ejercicio de participación civil, en cuanto espacio de cuestionamientos y no sólo como formas de procesos decisorios estatales, sino también como de las relaciones entre Estado y sociedad civil en el campo de las políticas públicas (Jacobi, 2008).

### 5.2.3 – Articulación y coordinación de espacios y niveles en la cuenca del Paraíba del Sur

En la cuenca del río Paraíba del Sur, en del tramo dentro Paulista (es decir, que abarca la porción dentro del Estado de San Pablo), se destaca la composición del CBH-PS como un organismo instalado con 30 miembros en total, de los cuales 20 representan a las instituciones del Estado de los niveles estadual y municipal, y 10 a organizaciones de la sociedad civil (donde se incluyen los usuarios del agua, de niveles locales y estaduais) (Totti, 2008). Asimismo, existe superposición de algunos actores participantes en el CBH-PS y en el CEIVAP, como por ejemplo la compañía de saneamiento básico del Estado de San Pablo (SABESP) y el departamento de Aguas y Energía Eléctrica (DAEE), así como la federación de industrias del Estado de São Paulo (FIESP) (Totti, 2008).

Con respecto al caso del CEIVAP, Sousa Junior (2003) destaca la complejidad de los arreglos institucionales del espacio al tratarse de un río de dominio federal, con un conjunto de diversas demandas y usos conflictivos del agua. Asimismo, la ANA estableció el cobro por el uso del agua, montándose un aparato técnico-político y creándose una agencia (AGEVAP) y un sistema de recaudación. Por su parte, Ioris (2008, 2009) al analizar la implementación de la GIRH, muestra algunos de los “límites” de este modelo para el caso de la cuenca del río Paraíba del Sur. Por ejemplo, se destacan las dificultades de alcanzar la integración y la sustentabilidad ambiental principalmente por la falta de asociar las causas de la degradación ambiental con las inequidades sociales y las asimetrías políticas (Ioris, 2009). A su vez, resalta el “dominio dual” de responsabilidades federales y estaduais como uno de los principales desafíos del CEIVAP desde su creación en 1997 (Ioris, 2009). Asimismo, esa característica problemática sobre la necesidad de mayor articulación institucional entre el CEIVAP y las distintas esferas federales, estaduais y municipales, la analizan varios autores, como Da Silva y Teixeira (2018), en donde los resultados muestran que las articulaciones entre los diferentes actores ocurren de forma institucional, aunque también de manera más informal o espontánea, pero siempre con el foco en las dinámicas del espacio interestadual.

La Figura 3 expone los principales ámbitos nacionales y estaduais bajo el denominado Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos (SINGERH). Aplicado al caso de la cuenca presentada; en el nivel federal (inter-estadual) se encuentra el CEIVAP y en el estadual el CBH-PS. Con respecto a la implementación de los instrumentos de política, la entidad correspondiente al nivel federal es la AGEVAP, mientras que en el nivel estadual no se ha instituido aún (Novaes, 2006).



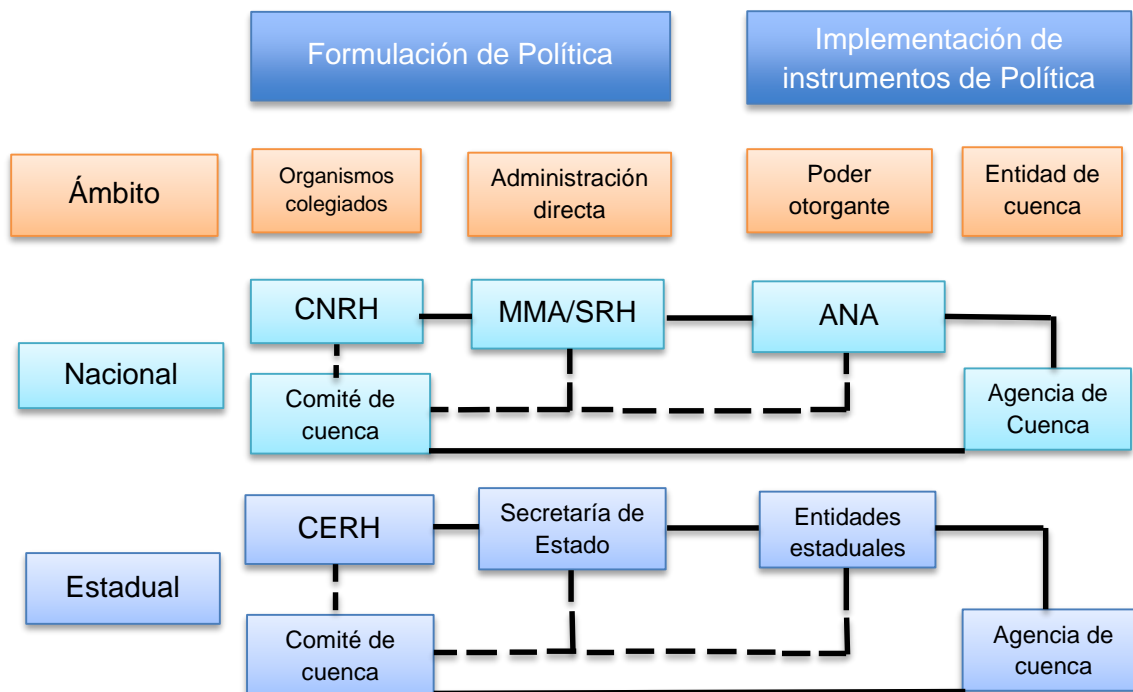


Figura 3 – Esquema de ámbitos nacionales y estaduais del SINGERH - Brasil. Elaboración propia. Fuente: SRH/ANA.

A su vez, Novaes (2006) detecta una coexistencia no articulada, poco armónica y por momentos conflictiva entre el CBH-PS y el CEIVAP. Más allá de ese diagnóstico primario, tanto el enfrentamiento de la crisis hídrica de 2003-2004 que planteó la necesidad de mayor coordinación entre los espacios, como el tránsito de determinados actores del Estado de San Pablo entre los dos ámbitos, permitió una aproximación entre ambos y la disminución de las desconfianzas mutuas. El autor considera necesario insistir en el fortalecimiento de todo el sistema, es decir, la consolidación de las instancias locales, federales y de integración estableciendo las funciones específicas y las dimensiones de actuación de cada integrante del sistema (Novaes, 2006). A diferencia de la legislación del nivel federal, la legislación paulista no considera el segmento de representantes de los denominados “usuarios”, sino que éste está incluido dentro de los representantes de la “sociedad civil” (Sousa Junior, 2003; 57). Por otro lado, las principales dificultades del espacio refieren a la articulación y negociación con el ámbito inter-estadual del CEIVAP sobre la autonomía de la gestión de las aguas de dominio estadual (Sousa Junior, 2003).

Por otro lado para el tramo dentro del estado de São Paulo, Marques et al. (2020) destacan que el aumento del consumo, la baja precipitación y el aumento de la temperatura tienden acentuar los conflictos y disputas por el uso del agua entre los usuarios de la cuenca hidrográfica del río Paraíba del Sur. En ese sentido, plantean para el valle del río Paraíba un nuevo nivel de articulación multi-escalar, mediante una gobernanza inclusiva y participativa que incluya a la sociedad civil en las opciones de adaptación socio-ecológicas (Marques et al., 2020). En su análisis de las redes de actores para la cuenca paulista del río Paraíba del Sur, luego de la crisis hídrica de 2013-15 identifican al poder público del Estado de San Pablo como el protagonista de la red ocupando centralidades (Marques et al., 2020). Esto reafirma, según los autores, que la institucionalidad de representación para la gobernanza de los recursos

hídricos dispuesta en la ley estadual N° 7.663, de diciembre de 1991 que establece la arquitectura institucional de representación de los Comités de Cuenca Hidrográficas en el Estado de San Pablo, tiende a reforzar la tecnocracia estatal en detrimento de la participación de la sociedad civil. Los actores considerados en el estudio plantean que no hubo voluntad por parte del Estado en compartir información, generar consensos, colaborar con la sociedad civil y por ende aprender de la experiencia crítica de 2013-15 (Marques et al., 2020).

### 5.3 - Antecedentes en Uruguay

#### 5.3.1 - Gestión y gobernanza del agua en Uruguay

En Uruguay, el primer antecedente sobre regulación de las aguas lo comprende el código rural de 1875, que se mantuvo vigente hasta 1978, año en que se aprobó el Código de Aguas vigente en 2023<sup>11</sup>. Asimismo, existe otra norma que complementa el régimen jurídico de las aguas en Uruguay que es el Decreto-Ley de uso y conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios de 1981<sup>12</sup>. En lo que respecta a la gestión y gobernanza del agua en Uruguay, se toma como referencia y punto de inflexión la reforma constitucional de 2004<sup>13</sup> y la Ley de Política Nacional de Aguas<sup>14</sup> del año 2009, en donde se establecieron dos principios en “potencial conflicto” para la gestión de los recursos hídricos, uno vinculado al “énfasis estatista” y otro “societal” con el predominio de una gobernanza participativa (Casa, 2013). Aparte de considerar el agua como un bien público estatal, se planteó a la gobernanza desarrollada en torno a la política de aguas como la configuración de un “modelo híbrido” al introducir la participación social en una gestión conducida por el Estado (Casa, 2013). Un instrumento de planificación y gestión del agua a destacar en el caso de Uruguay es el primer Plan Nacional de Aguas (PNA) del año 2017<sup>15</sup> (MVOTMA, 2017c).

Al articular el modelo de la GIRH a la implementación de la participación ciudadana luego del citado referéndum constitucional de 2004, se construyó una estructura de gestión por cuencas hidrográficas basada en el ciclo hidrológico que refleja un incremento de la institucionalidad vinculada a la gobernanza del agua (Miguez, 2015), que a nivel nacional convergían en el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (CNAAT) en su formulación inicial del año 2009, pero no que nunca logró conformarse (MVOTMA, 2017c). Asimismo, existe una diversidad de actores institucionales de nivel nacional y actores privados que inciden en la gestión y gobernanza del agua, incorporando el modelo de la GIRH como una política oficial (MVOTMA, 2017c).

En cuanto a la administración de los recursos hídricos, la gestión se ejerce a través del control y las autorizaciones de la DINAGUA mediante permisos y concesiones de uso, así como el control y la autorización de vertidos de efluentes es competencia de la actual Dirección

---

<sup>11</sup> Decreto-Ley N° 14.859, disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-aguas/14859-1978>

<sup>12</sup> N° 14.239, disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15239-1981>. Tanto este como el anterior decreto citado fueron promulgados durante el régimen cívico-militar (1973-85).

<sup>13</sup> Plebiscito constitucional realizado el 31 de octubre de 2004 denominado “Política nacional de agua y saneamiento” aprobado con el 64,5% de los votos y que modificó los incisos constitucionales del art. 47 y 188.

<sup>14</sup> Ley N° 18.610, disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18610-2009>

<sup>15</sup> Aprobado por el decreto N°205/017, disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-aguas>

Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA), ex Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), todas ellas pertenecientes al Ministerio de Ambiente (Correa Villa et al., 2021; 11). En el ámbito del gobierno nacional, dentro del Poder Ejecutivo, se destaca el rol de la DINAGUA perteneciente al Ministerio de Ambiente (MA) que debe proponer al Poder Ejecutivo lo concerniente a la política nacional de aguas, así como la administración, uso y control de los recursos hídricos; el fomento y elaboración de planes nacionales, regionales y locales, y la evaluación continua e integral de los mismos (MVOTMA, 2017c).

También existen otros actores institucionales en la gestión del agua a nivel nacional, como el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) en materia de aprovechamiento para riego agrario, en conjunto con DINAGUA; el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) en lo relativo a la vigilancia de obras hidráulica; y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) en lo que respecta el cumplimiento de las distancias mínimas entre las industrias u obras de minería y los cursos de agua. También tienen implicancia en la gestión del agua el Ministerio de Relaciones Exteriores, en lo concerniente a las aguas y cuencas transfronterizas; y el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) sobre los recursos que se entienden “estratégicos”. Asimismo, existen otros organismos descentralizados como las Obras Sanitarias del Estado (OSE), empresa encargada del suministro de agua potable y de la red de saneamiento en el interior del país; y la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), empresa encargada de regular, fiscalizar y asesorar a los sectores de energía, combustibles y agua, procurando garantizar el acceso a los productos y servicios relacionados. Un dato relevante en comparación con otros casos de América Latina es el relativo a la cobertura de los servicios proporcionados por OSE, en donde el índice de cobertura de agua potable en Uruguay es casi universal (Spronk et al., 2015).

Resulta pertinente para los objetivos de este trabajo recuperar algunas conclusiones expuestas por Casa (2013), en donde destaca la presencia de espacios para el intercambio y la negociación entre ciudadanos, Estado y otros actores como contrapeso a los intereses del “poder económico transnacional” y sus grupos de presión. Desde los territorios son grandes los riesgos de que ciertos emprendimientos productivos afecten tanto el uso como el acceso y calidad del agua de las poblaciones, revalorizando los ámbitos participativos locales como claves en su potencial de construcción de coaliciones de defensa de los recursos, según el autor. Más allá de estas “cualidades positivas” que brindan los dispositivos de gobernanza participativa, también se identifican posibles “nudos” vinculados a los aspectos de credibilidad de los mismos, identificando posibles situaciones riesgosas de manipulación, simple consulta o control ciudadano no tutelado (Casa, 2013).

En concreto para la gestión de los recursos hídricos en Uruguay se priorizaron tres regiones: la cuenca del río Uruguay, la de la Laguna Merín y el río de la Plata y su frente marítimo. Para esas tres regiones se formaron los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH) (Saravia et al., 2014). Dentro del Consejo Regional para el río Uruguay se hallan las comisiones de cuenca de los ríos Cuareim, Tacuarembó, Yí, San Salvador, Negro, el Sistema Acuífero Guaraní, el arroyo San Antonio y Acuífero Salto Arapey. En el ámbito del Consejo Regional de la Laguna Merín se encuentra la comisión de cuenca del río Cebollatí, y en la del río de la Plata y frente marítimo la comisión de cuenca del río Santa Lucía, la de Laguna del

Sauce, la de Laguna del Cisne y la del Arroyo Solís Chico creada en 2020. Los CRRH operan con la función de asesorar en la formulación de planes regionales de recursos hídricos, en la gestión y articulación entre los actores de distintos niveles dentro de sus ámbitos de competencias. A su vez, las Comisiones de Cuenca y Acuíferos (CCyA) deben asegurar la más alta representatividad de los actores locales, no tienen una integración limitada sino que es abierta y sus competencias radican en colaborar en la planificación de los recursos hídricos de las cuencas, articular actores de los distintos niveles así como apoyar en la gestión (MVOTMA, 2017c).

En cuanto a la función y composición de los distintos ámbitos anteriormente expuestos, éstos tienen un carácter asesor e integración tripartita (21 miembros para los CRRH) por parte de actores del gobierno, sociedad civil y usuarios, que se esgrimen como “espacios propositivos de construcción de políticas públicas vinculadas al agua en los diversos niveles nacional, regional y local” (MVOTMA, 2017c; 29). Con respecto a los ámbitos participativos a nivel nacional, la Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento (COASAS) se encuentra también bajo la órbita del MA y se formula como asesora en todos los asuntos de competencia de la DINAGUA. El anteriormente nombrado CNAAT fue suprimido, y nunca formalmente constituido, en la rendición de cuentas del año 2021, redistribuyendo sus cometidos en la COASAS<sup>16</sup>.

También existen en Uruguay las Juntas Regionales Asesoras de Riego (JRAR)<sup>17</sup>, las cuales están integradas por representantes del Estado y usuarios de agua con fines agrarios mediante competencias y cometidos específicos de coordinación, asesoramiento, control y resolución de conflictos en torno al uso del agua con fines productivos (Zappettini, 2015). Se crean en torno a una determinada cuenca y es el Ministerio de Ambiente (ex MVOTMA) a través de la DINAGUA quien determina la jurisdicción territorial de las JRAR en función de la codificación de las cuencas hidrográficas de los cursos de agua.

### 5.3.2 - Participación y ciudadanía del agua: del nivel nacional al de cuenca

Dentro de la discusión sobre participación y gobernanza del agua en Uruguay, se destacan en primer término los trabajos de Achkar et al. (2005) y Taks (2008) en los cuales se describe el proceso previo a la reforma constitucional de 2004, los principales actores involucrados y los desafíos que se abrían con la modificación de la carta magna. Para Achkar et al. (2005; 47) la citada reforma planteaba: “las cuatro dimensiones, ecológica, social, económica y política, necesarias para una gestión sustentable del agua” a ser incorporada en una Política Nacional de Aguas. Destacan que el involucramiento ciudadano implica que las personas deben conocer los aspectos ambientales, el funcionamiento de los recursos hídricos así como las relaciones de estos con otros recursos (Achkar et al., 2005). En ese sentido, uno de los principales desafíos implicaba la profundización de la discusión ciudadana, la participación popular y el involucramiento de organizaciones sociales en la gestión y control de los recursos hídricos. Por otro lado, Taks (2008, 21) destaca que el agua se convirtió en: “el eje temático que permite

---

<sup>16</sup> Véase artículo 353 de la citada rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal del ejercicio 2021, disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20075-2022/353>

<sup>17</sup> Creadas a partir de Ley N° 16.858 de 1997 denominada Ley de Riego con Destino Agrario, modificada a partir de la Ley N° 19.533 de 2017.

pensar y actuar desde un abordaje integral el desarrollo y el bienestar”. El caso uruguayo demuestra, por un lado, que la oposición a la privatización de los servicios el agua construyó un consenso público y conectó intereses nacionales y globales. Por otro lado, este aspecto no estuvo exento de las complejas relaciones entre los movimientos socioambientales y el gobierno progresista iniciado en 2005, que tenía el mandato de implementar la reforma y plantear alternativas reales al esquema neoliberal previo de crecimiento y distribución desigual de los recursos y la riqueza (Grosse et al., 2004, 2006, 2014).

Resulta pertinente para esta investigación revisar los distintos aportes que se fueron realizando conforme fue avanzando la implementación de la reforma constitucional de 2004 y el diseño institucional que de ella derivó. En ese sentido, Santos (2010) y Bascans et al. (2022) plantean un elemento similar al anteriormente expuesto, en lo relativo a la conflictiva relación entre los movimientos y organizaciones sociales que lucharon con la privatización de los servicios de agua y el poder institucionalizado dentro de un nuevo ciclo político. Por otro lado, un punto importante que resaltan Achkar et al. (2013) y que no ha estado exento de tensiones es el relativo a asegurar la equidad en el acceso a los servicios de agua y saneamiento, priorizando el componente social al económico de los mismos. Destacan asimismo, el rol fundamental que tuvo la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), actor clave en la victoria plebiscitaria, en la elaboración del proyecto de Ley N° 18.610 de Política Nacional de Agua que reglamentó la modificación del artículo 47 de la Constitución y diseñó el esquema institucional de Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de Cuenca (Achkar et al., 2013).

Dentro de los trabajos más recientes, se destacan las principales tesis planteadas por Castro (2019; 120) que dan cuenta de las “limitaciones de los mecanismos de participación” y la demora de casi 10 años en la implementación de la reforma de 2004 para el caso de la cuenca del río Santa Lucía, tiempo en el cual los impactos del modelo productivo incidieron de manera decisiva en la calidad del agua. Asimismo, Achkar y Domínguez (2019; 101) identifican una “disputa epistemológica” sobre la gestión del agua y las cuencas hídricas en el Uruguay contemporáneo, entre una visión desde los territorios para la provisión de agua y una visión tecnocrática y sectorial. Esta segunda perspectiva, a juicio de los autores, es la que ha condicionado el avance en la implementación de la política nacional de agua, particularmente en tres aspectos: i) el condicionamiento de la participación social como categoría central; ii) la dificultad del funcionamiento de las comisiones de cuenca y consejos regionales; y iii) la generación de espacios para nuevas formas de privatización del agua como la modificación de la Ley de Riego con destino agrario de 2017 (Achkar y Domínguez, 2019).

En ese sentido los trabajos de Lázaro et al. (2021a, b) analizan el proceso participativo y los resultados de un mecanismo llamado Deliberación Ciudadana sobre el Agua (Deci Agua), que implicó la conformación de un panel de ciudadanos no expertos ni implicados para brindar aportes en la etapa de consulta pública del PNA durante el año 2016. De las principales contribuciones del proceso al Plan se destacan la incorporación de una dimensión ética como uno de los pilares fundamentales del uso del agua, así como su relación con los derechos, deberes y responsabilidades de los ciudadanos. Asimismo, varios principios rectores vinculados a la dignidad humana y el derecho al agua, el agua como bien compartido, la justicia

intergeneracional, la transparencia y el acceso universal a la información, participación e involucramiento ciudadano, entre otros (Lázaro et al., 2021b).

Al igual que en el caso anteriormente expuesto se presenta a continuación el Cuadro 5 que sintetiza los espacios de gobernanza del agua dentro del diseño institucional de Uruguay, con énfasis en la cuenca del río Santa Lucía.

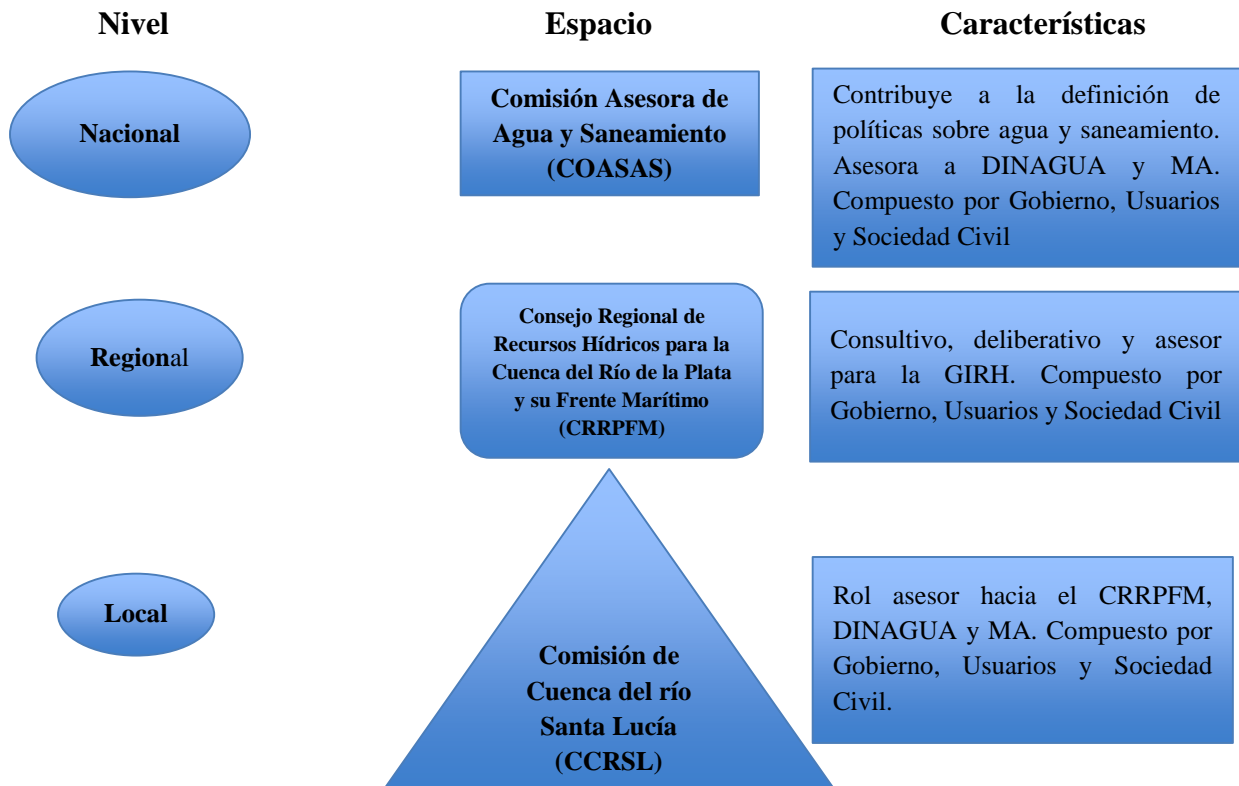


Figura 4 – Esquema de ámbitos de gobernanza del agua a nivel nacional (Uruguay), regional y local (Santa Lucía). Elaboración propia.

Por otro lado, se encuentran los análisis sobre la gestión de cuencas y la puesta en ejecución de Planes de Acción (Cabot et al., 2020), así como sobre la gobernanza del agua y los aprendizajes de las crisis que se vivieron en la cuenca de la Laguna del Sauce, departamento de Maldonado, con foco en la Comisión de Cuenca de Laguna del Sauce (CCLS), y en la cuenca de la Laguna del Cisne en el departamento de Canelones, con énfasis en la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne (CCLC). Para los casos analizados se formula la necesidad de fortalecer la coordinación entre los niveles político-administrativos involucrados, así como la capacidad de responder a las demandas que surgen en los espacios participativos en cuanto a la comunicación y disponibilidad de información (Giordano et al., 2020; Jacobi, 2022). En base a un estudio de caso en la cuenca de la Laguna del Cisne, Dias Tadeu et al. (2022) sostienen que en contextos de crisis hídricas, las decisiones se centralizan en las instituciones estatales, a pesar de la existencia de espacios participativos asesores como las comisiones de cuenca. Por su parte, Avilán Ayala (2019), a partir de un análisis sobre la relación de los actores participantes en la CCLC, concluye que las comisiones de cuenca a nivel local son instrumentos útiles y participativos que aportan a una mejor gestión del agua.

A diferencia de la cuenca del río Paraíba del Sur, en la cuenca del río Santa Lucía en Uruguay es considerablemente menor el volumen de referencias y antecedentes que aborden la gobernanza del agua desde perspectivas socioambientales, interdisciplinarias e integrales con particular énfasis en los espacios de participación presentes. Sí existen varias contribuciones que analizan y caracterizan los componentes físicos, hídricos, los tipos de suelos y sus usos productivos, entre otras dimensiones territoriales de la cuenca, como los ya citados trabajos de Achkar et al. (2013; 2012). Asimismo, desde la institucionalidad estatal se han realizado varios diagnósticos y propuestas de política pública vinculadas a la calidad y cantidad de agua presentes en la cuenca, así como los factores productivos y ambientales que inciden en las mismas como los de JICA-DINAMA (2008), MVOTMA (2013; 2015) y GNA-SNA (2018)<sup>18</sup>.

Por último, en el año 2018 la ONG Vida Silvestre en conjunto con el MVOTMA mediante el proyecto “Espacios de coordinación de las Convenciones de Río para un crecimiento sostenible en Uruguay” (ECCOSUR)<sup>19</sup> publicaron un informe de evaluación de los espacios de participación vinculados a temáticas ambientales, entre los cuales se encuentra la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL). Dentro de las principales problemáticas identificadas se destacan: i) la baja frecuencia de las reuniones del espacio y la falta de respuesta a ciertos planteos; ii) la ausencia de una comunicación efectiva y entendimiento entre los integrantes; iii) la necesidad de vinculación de determinadas resoluciones; y iv) el incumplimiento de ciertas medidas contenidas en el Plan de Acción (Vida Silvestre, 2018; 35; 36)<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Se destacan también el trabajo sobre la problematización de los desafíos de la sustentabilidad en el área protegida de los humedales de la cuenca baja del río Santa Lucía por parte de Suárez Sánchez (2019), y el abordaje historiográfico de Ríos (2018) sobre el abastecimiento de agua potable hacia la ciudad de Montevideo.

<sup>19</sup> Para más información sobre los proyectos, véase: <https://eccosur.org/eccosur-2019/>

<sup>20</sup> Véase también el informe sobre los espacios de participación en temas ambientales del INDDHH (2020).

## CAPÍTULO VI

### 6 - Resultados

Este capítulo presenta los principales resultados obtenidos correspondientes a cada uno de los tres objetivos específicos de la tesis. Como se indicó anteriormente, los dos primeros objetivos fueron abordados de manera comparada entre las comisiones de cuenca seleccionadas en cada país, mientras que el último estuvo enfocado sólo en la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía en Uruguay.

#### 6.1 - Objetivos, funciones y composición de las comisiones de cuenca

A continuación se exponen los objetivos, funciones y composición de los espacios de gobernanza del agua analizados a partir de sus leyes y normativas de creación, así como de sus reglamentos internos. En ese sentido, los resultados de esta subsección se estructuran en primer término en la descripción de las características de los aspectos seleccionados y en segundo lugar en la identificación de las principales semejanzas y diferencias.

##### 6.1.1 - Objetivos y funciones de las Comisiones de Cuencas de los Ríos Santa Lucía y Paraíba del Sur

Con respecto a los objetivos y funciones definidos para la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía, se identifica el decreto de creación N°16/013<sup>21</sup>, el cual determina que este ámbito tiene como principal objetivo la consulta, deliberación, asesoramiento y apoyo a la gestión del Consejo Regional del Río de la Plata y su Frente Marítimo dentro del territorio correspondiente a la cuenca. Según establece dicho decreto, las funciones de la CCRSL son las siguientes: i) la colaboración activa en la formulación y ejecución del Plan de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río Santa Lucía; ii) la vinculación del Poder Ejecutivo con los demás actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas; iii) asesorar y colaborar con el Consejo Regional del Río de la Plata y su Frente Marítimo y la DINAGUA en el ámbito de su competencia en la gestión local de los recursos naturales; iv) propiciar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana reconocido por el capítulo VI de la Ley de Política Nacional de Aguas; v) emitir opinión de oficio a solicitud de la autoridad competente acerca de los criterios para el otorgamiento de derechos de uso de los recursos hídricos de la cuenca y para el cobro por su uso, así como también sobre proyectos de uso de recursos hídricos susceptibles de generar impacto en el territorio de la cuenca; y vi) elaborar y elevar a consideración del Consejo Regional del Río de la Plata y su Frente Marítimo criterios de administración de conflictos por el uso de los recursos hídricos de la cuenca<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Promulgado el 02/04/2013. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/106-2013>>

<sup>22</sup> Los últimos tres puntos han vuelto a estar en el centro de las discusiones y controversias en la reunión del Consejo Regional del Río de la Plata y su Frente Marítimo del 17 de junio de 2022 debido a la presentación por parte del Ministerio de Ambiente del denominado 'Proyecto Neptuno' que pretende construirse como una toma alternativa de agua al río Santa Lucía en el río de la Plata. Véase: Dias Tadeu, et al. (2023)



Por otro lado, el Comité de Integración de Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur tiene como primer objetivo, según el decreto de creación N°1.842 de 1996<sup>23</sup>, la gestión de los recursos hídricos, la viabilidad técnica y económico-financiera de programas de inversión y de consolidación de políticas de estructuración urbana y regional. En segundo término, el comité debe establecer la articulación inter-estadual, de modo de garantizar que las iniciativas regionales de estudios, proyectos, programas y planes de acción sean partes complementarias, integradas y consonantes con las directrices y prioridades que sean establecidas para la cuenca. Con relación a las funciones, el reglamento interno<sup>24</sup> determina que el CEIVAP tiene como finalidad la consideración de la totalidad de la cuenca hidrográfica del río Paraíba del Sur como unidad de planificación y gestión, apoyando la consolidación de políticas públicas afines a los intereses del presente y futuras generaciones, apuntando al desarrollo sustentable de la cuenca. A su vez, otras finalidades refieren a la promoción de acciones y el ejercicio de las atribuciones definidas en el ámbito de la Política y del SINGERH, así como del Plan Nacional de Recursos Hídricos. Por último, el CEIVAP tiene la finalidad de apoyar la creación y promover la integración con instancias regionales de gestión de recursos hídricos de la cuenca tales como: los Comités de Cuencas Afluentes, los consorcios intermunicipales, las asociaciones de usuarios, las organizaciones de enseñanza e investigación, las organizaciones no gubernamentales y otras formas de organización articuladas a la sociedad civil o al poder público.

Sus funciones incluyen proponer la clasificación de los ríos federales de la Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur en clases de uso, a partir de las propuestas de los comités de sub-cuencas (estaduales); establecer los niveles de calidad y disponibilidad de los recursos hídricos en las regiones fronterizas y las metas regionales que apunten a su utilización de forma sustentable; así como proponer a los órganos competentes, directrices para otorgar el licenciamiento ambiental de los recursos hídricos, para el cobro por el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos y para la elaboración del Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur. Por último, el CEIVAP debe compatibilizar los planes de sub-cuencas, aprobar propuestas del Plan de Gestión de los Recursos Hídricos y dirimir eventuales divergencias sobre los usos de los recursos hídricos en el ámbito.

Las funciones del CEIVAP fueron actualizadas en 2013 cuando se revisó el anteriormente citado reglamento, a partir de la propuesta del Consejo Nacional de Recursos Hídricos de establecer el derecho al uso de los recursos hídricos, así como establecer criterios y promover el prorrateo del costo de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo. Las actualizaciones realizadas también incluyeron que el CEIVAP debe articular a la sociedad civil, los usuarios y el poder público apuntando a la implementación de los proyectos, programas y acciones indicados en el Plan de Cuenca. Otra de sus funciones es desarrollar y apoyar iniciativas en educación ambiental en consonancia con la Ley N° 9.795 de 1999, así como proponer y apoyar iniciativas en saneamiento básico en consonancia con la Ley N° 11.445 de 2007, actualizada por la Ley N° 14.026 de 2020.

---

<sup>23</sup> Disponible en: <<https://ceivap.org.br/downloads/decreto-1842.1996.pdf>>

<sup>24</sup> Última actualización realizada en la 3ra Reunión Extraordinaria del 18 de octubre de 2018. Disponible en: <<https://www.ceivap.org.br/downloads/regimento-ceivap-2018.pdf>>

Una de las principales semejanzas entre las competencias de los casos expuestos refiere a la articulación de los distintos niveles político-administrativos, en el caso de la CCRSL con el vínculo con el Consejo Regional del Río de la Plata y su Frente Marítimo y Federal-Estadual-Municipal en el CEIVAP y su nexa con los comités estaduais de SP, MG y RJ. Otra semejanza es que ambas comisiones de cuenca apuntan a la promoción, asesoramiento y formulación de los respectivos planes de cuenca, siendo el caso del CEIVAP a su vez responsable por la propuesta y aprobación del Plan de Cuenca. El Plan de Cuenca del Río Santa Lucía fue presentado en su versión preliminar en la 11va sesión de la Comisión de Cuenca en junio de 2018<sup>25</sup>. Para el Río Paraíba del Sur el Plan Integral de Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica fue aprobado por el Plenario del CEIVAP en junio de 2021<sup>26</sup>.

Dentro de los aspectos diferenciadores se encuentra la enunciación explícita en el caso del CEIVAP de la promoción de la GIRH, mientras que en la CCRSL la referencia a la GIRH no es explícita en su normativa asociada pero sí en la Ley de Política Nacional de Aguas (Nº 18.610). Otra de las diferencias entre los ámbitos analizados refiere a la conceptualización de la participación social. Dentro de las competencias de la CCRSL se incluye el mandato de propiciar el fortalecimiento y el ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana, como corolario de la reforma constitucional que luego derivó en la citada ley. Ésta define a la participación como “el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio” (capítulo IV art. 18, Ley Nº 18.610). Por su parte, el CEIVAP no reconoce explícitamente la participación ciudadana pero si la de la denominada “sociedad civil”, contemplando la promoción del debate, articulado e integrado, entre los representantes de los distintos órdenes que componen el espacio. En ese sentido, en el capítulo II, art. 3º - inciso IV del reglamento interno en su actualización de 2018, establece el apoyo y la promoción de instancias regionales de gestión de recursos hídricos de la cuenca que contemplan: “asociaciones de usuario, organizaciones de enseñanza e investigación, organizaciones no gubernamentales, y otras formas de organización articulada de la sociedad civil o del poder público”.

Un último elemento a diferenciar es el vinculado a la toma de decisiones en las sesiones de los ámbitos en cuestión. En el CEIVAP (según el inciso VI del artículo 22 del reglamento interno de 2007) se establece que tanto las reuniones ordinarias como extraordinarias del Plenario deben tener votación y decisión, mientras que en la CCRSL (según el art. 15 del reglamento interno), las decisiones de la comisión son adoptadas generalmente por consenso. De no lograrse el consenso sobre un tema en primera instancia, el mismo debe ser tratado en la próxima sesión, y de no lograrse el consenso en dicha sesión, el sistema de votación aplicable será por mayoría de dos tercios de votos de los miembros presentes, según establece el reglamento interno. Con relación a la periodicidad de las reuniones, en el caso de la CCRSL no hay una frecuencia preestablecida, aunque en general se realizan dos reuniones por año, salvo en 2020 que no hubo sesión. En el caso del CEIVAP, según el artículo 17 del capítulo

---

<sup>25</sup> Versión final aprobada en marzo de 2023, disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/plan-cuenca-del-rio-santa-lucia>

<sup>26</sup> Disponible en: <https://www.ceivap.org.br/instrumentos-de-gestao/plano-de-recursos-hidricos>

VII sobre reuniones y procedimientos, la frecuencia establecida es de dos reuniones ordinarias por año.

A continuación en el Cuadro 6 se exponen resumidamente los objetivos y principales funciones de los espacios analizados según sus decretos de creación y reglamentos internos aprobados.

<b>Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL)</b>	<b>Comité de Integración de Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur (CEIVAP)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consulta, deliberación, asesoramiento y apoyo al CRRPFM en el territorio correspondiente a la cuenca</li> <li>- Asesorar y apoyar en la gestión a la Autoridad de Aguas</li> <li>- Asesorar en la formulación del Plan de Recursos Hídricos para la cuenca</li> <li>- Vincular al Poder Ejecutivo con los actores involucrados en la formulación y ejecución de planes</li> <li>- Formular directrices para los Planes Locales</li> <li>- Articular acciones con actores implicados en diversas materias vinculadas al agua</li> <li>- Propiciar el fortalecimiento y el ejercicio efectivo del Derecho de Participación ciudadana</li> <li>- Proponer criterios generales para el otorgamiento de derechos de uso de los Recursos hídricos</li> <li>- Cuando le sea requerido, asesorar sobre proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos, procurando su sustentabilidad y eficiencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la articulación federal, interestadual e intermunicipal</li> <li>- Promover acciones y ejercer las atribuciones definidas en el ámbito de la Política y del Sistema Nacional de Administración de Recursos Hídricos</li> <li>- Proponer y aprobar el Plan de Recursos Hídricos de la cuenca</li> <li>- Acompañar la ejecución del Plan de Recursos Hídricos de la cuenca</li> <li>- Apoyar la creación y promover la integración con instancias regionales de gestión de recursos hídricos de la cuenca</li> <li>- Promover la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos</li> <li>- Promover el debate, articulando e integrando la actuación de los distintos órdenes (Poder Público, Usuarios y Sociedad Civil)</li> <li>- Proponer al CNRH los cuantitativos de las acumulaciones, derivaciones y captaciones</li> <li>- Arbitrar, en primera instancia administrativa, los conflictos relacionados a los recursos hídricos</li> </ul>

Cuadro 4 – Síntesis de los objetivos y funciones de los ámbitos analizados (CCRSL y CEIVAP) en base a sus decretos de creación y reglamentos internos. Elaboración propia.

### 6.1.2 - Composición de las Comisiones de Cuencas analizadas

Con respecto a la composición de los espacios analizados, la CCRSL tiene una integración tripartita mediante representantes del gobierno (Poder Ejecutivo, Gobiernos Departamentales y Municipales), de los usuarios y de la sociedad civil. En el reglamento interno se establece que debe haber “una amplia representatividad de los actores locales con presencia activa en el territorio” (art. 2). Los representantes de los denominados usuarios son propuestos por aquellas instituciones productivas sectoriales que hacen uso de los recursos hídricos y entidades públicas o privadas con presencia activa en el territorio. En tanto, los representantes por la

sociedad civil deben acreditar interés y/o actuación en la temática de los recursos hídricos en la Jurisdicción de la Cuenca del Río Santa Lucía y presencia activa en el territorio. Son propuestos por: instituciones técnicas o de enseñanza; organizaciones no gubernamentales; organizaciones gremiales (trabajadores, empresarios, etc.); y comisiones de sub-cuenca que se puedan conformar con el aval de la CCRSL<sup>27</sup>. La Figura 5 muestra de forma sintética la composición de la CCRSL según el porcentaje de participantes por cada sector. El detalle de los integrantes por orden y nivel se encuentra en el Anexo 1.

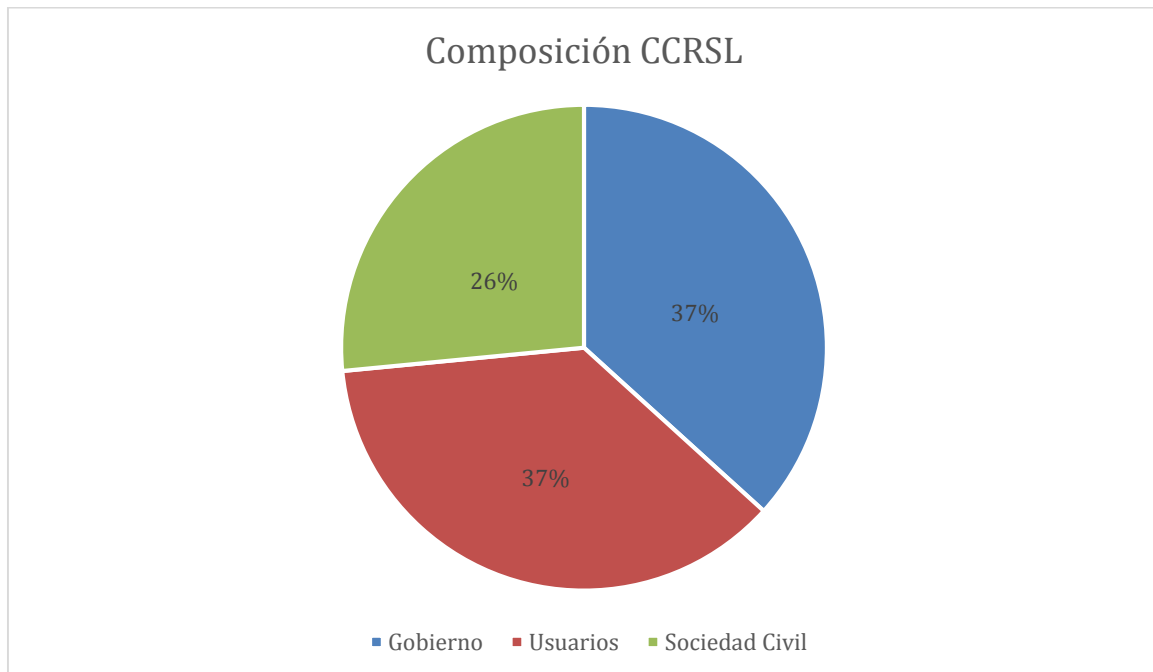


Figura 5 – Composición porcentual de sectores en la CCRSL. Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en MA (2023)

Por otro lado, el CEIVAP está compuesto por representantes de la Unión (Gobierno Federal), de los Estados, de Municipios, de usuarios de recursos hídricos y de entidades de la sociedad civil organizada. Está constituido por las instancias de: Plenario, Dirección Colegiada y Cámara Técnica Consultiva (CTC). El Plenario del CEIVAP, órgano deliberativo y normativo, está constituido por 60 miembros titulares, debiendo cada titular tener un suplente de acuerdo con las representaciones de los segmentos y categorías a partir de la siguiente composición: 3 representantes de la Unión a ser indicados por el Ministerio de Medio Ambiente; 19 representantes de cada Estado integrante de la cuenca (MG, RJ y SP); 6 para organizaciones técnicas, profesionales, de enseñanza o de investigación con intereses en los recursos hídricos; 7 para organizaciones no gubernamentales con objetivos en defensa de intereses difusos y colectivos de la sociedad en la actuación en defensa de los recursos hídricos<sup>28</sup>; y dentro de los representantes de los usuarios se destacan 6 de abastecimiento urbano y afluentes, 9 de la industria y minería, 3 de irrigación para uso agropecuario, 4 para el sector

<sup>27</sup> A la fecha de publicación de esta tesis no se han conformado comisiones de sub-cuencas.

<sup>28</sup> Según el inciso 1º del art. 6 del citado reglamento interno del CEIVAP los representantes de la sociedad civil organizada y de los usuarios serán electos e indicados por sus pares atendiendo a la composición establecida y respetando la Resolución del CNRH n° 5/2000.

de hidroelectricidad, y 3 para asociaciones de usuarios de recursos hídricos<sup>29</sup>. La Figura 6 muestra de forma sintética la composición porcentual de los sectores en el CEIVAP. El detalle de los integrantes por orden y nivel se encuentra en el Anexo 2.

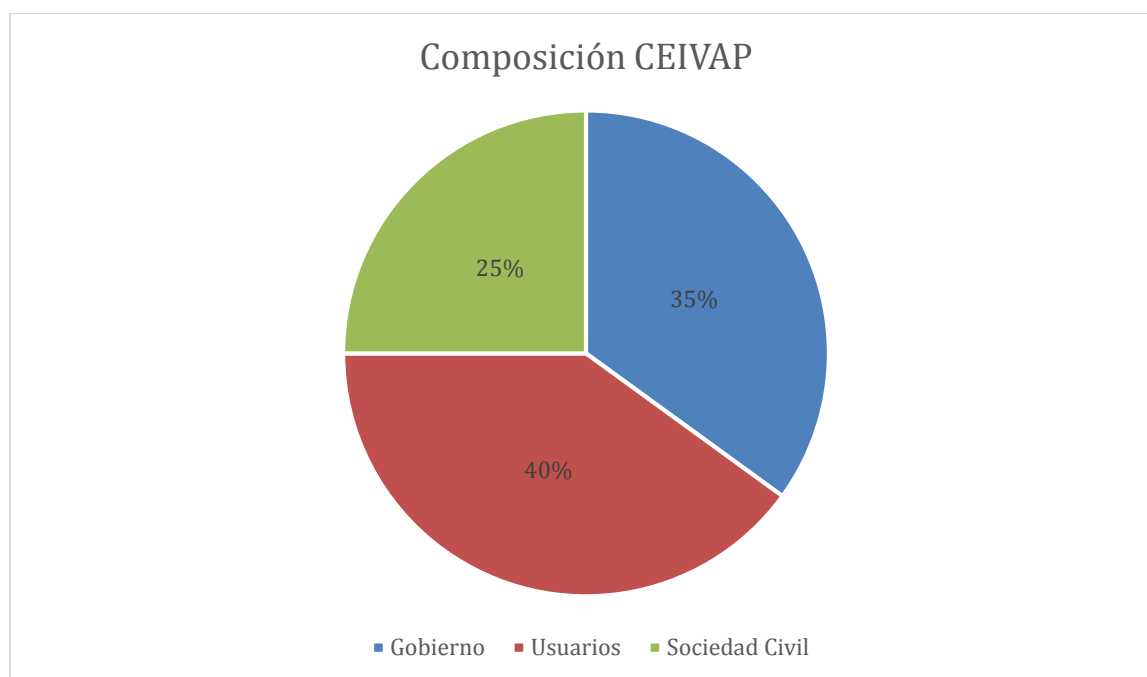


Figura 6 – Composición porcentual de sectores en el CEIVAP. Elaboración propia en base a CEIVAP-AGEVAP (2021)

La composición de las comisiones de cuenca analizadas está en parte relacionada con las formas de Estado (unitario vs. federal). En el caso del CEIVAP se identifica una predominancia de los actores del nivel estadual en detrimento de los del nivel federal. Por otro lado, en la CCRSL predominan los actores de nivel nacional al ser Uruguay un Estado Unitario relativamente centralizado. Se encuentra también la presencia de actores pertenecientes al orden sociedad civil de representantes sindicales (la Federación de Funcionarios de OSE). Asimismo, tanto la CNDAV, REDES-AT, Cultura Ambiental y Vida Silvestre son organizaciones con presencia nacional que forman parte del mismo orden en la CCRSL. Esta característica de organizaciones de nivel nacional también se ve reflejada en los actores del orden usuarios, en el cual las agremiaciones de los principales sectores económicos con presencia nacional como la Sociedad de Productores Forestales, la Cámara de Industrias o la Intergremial de Productores de Leche se encuentran dentro del espacio junto con la compañía Obras Sanitarias del Estado (OSE)<sup>30</sup>.

De forma similar, en el CEIVAP se destaca la presencia de empresas estadales de prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en el orden de usuario, junto

<sup>29</sup> La participación en el Comité está conferida a las personas jurídicas componentes de los segmentos (Unión, Estados, Municipios, usuarios y sociedad civil) referidos en el artículo 6, que indicarán a las personas físicas que deben representarlas. La participación de los miembros será de 4 años, pudiendo ser prorrogado por hasta 90 días hasta la toma de posesión de nuevos miembros (Art. 7°).

<sup>30</sup> Organismo estatal responsable del abastecimiento de agua potable en todo el territorio nacional y del servicio de saneamiento en el interior del país creada en 1952 por la Ley N°11907. Disponible en: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/11907-1952>>

con las principales agremiaciones empresariales del sector industrial, energético y agrícola. Dentro del orden de sociedad civil, también se encuentran representadas organizaciones vinculadas al campo de acción del ambientalismo, así como de instituciones académicas y agencias de investigación. Debido a la escala de la cuenca del Río Paraíba del Sur, en el CEIVAP están presentes diversos municipios dentro del orden de gobierno.

El Cuadro 7 muestra una síntesis vinculada a la composición de las comisiones de cuenca analizadas, los órdenes y niveles que lo integran, los mecanismos de toma de decisiones, así como la totalidad de integrantes.

	<b>Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL)</b>	<b>Comité de Integración de Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur (CEIVAP)</b>
<b>Tipo de Composición</b>	Composición Tripartita (gobierno, usuarios y sociedad civil), con delegados designados por las instituciones u organizaciones	Composición Tripartita con elección de delegados por parte de los Usuarios y Organizaciones de la Sociedad Civil e indicación por parte de las Instituciones Gubernamentales.
<b>Órdenes de integrantes</b>	Gobierno; Usuarios (Asociaciones empresariales – Forestales, Industriales, Lecheras -, Asociaciones de productores rurales, Empresa Estatal de abastecimiento de agua) y Sociedad Civil (ONGs, Sindicatos, Academia, Institutos de Investigación, Asociaciones profesionales, Organizaciones territoriales)	Gobierno; Usuarios (Compañías de saneamiento, Asociaciones empresariales - Industria, Minería, Energía, Asociaciones rurales) y Sociedad Civil (ONGs, Academia, Institutos de Investigación, Asociaciones profesionales, Organizaciones territoriales)
<b>Niveles jurisdiccionales involucrados</b>	Nacional; Departamental y Municipal	Federal; Estadual y Municipal
<b>Total integrantes</b>	No hay n° definido – composición abierta. Entre 20 y 40 participantes	60
<b>Toma de decisiones</b>	Por consenso	Por votación

Cuadro 5 – Tabla comparativa de la composición y del principal mecanismo de toma de decisiones en la CCRSL y el CEIVAP. Elaboración propia a partir de sus decretos de creación y reglamentos internos.

## 6.2 - La influencia de las comisiones de cuenca en la toma de decisiones

En este apartado se analiza la percepción de los actores que participan en las comisiones de cuenca seleccionadas sobre el grado de influencia de estos espacios en la toma de decisiones. Tras presentar los resultados para el caso de la CCRSL y luego para el CEIVAP, se realiza un análisis comparado de la influencia o impacto político percibido de estos ámbitos.

### 6.2.1 – Influencia de la CCRSL en la toma de decisiones

A partir del análisis de las entrevistas realizadas, la percepción de los actores sobre la influencia de la CCRSL en la toma de decisiones fue organizada en cinco ejes temáticos, los tres primeros referidos a la ausencia y los otros dos a cierto grado de influencia del espacio: i) el carácter no vinculante de la comisión; ii) el carácter informativo y consultivo; iii) la modificación de la Ley de Riego con destino agrario como un caso de *bypass* de la comisión; iv) instrumentos de planificación y gestión: el Plan de Acción y la medida de zonas de amortiguación; y v) instrumentos de planificación y gestión: el Plan de Cuenca. En líneas generales, aproximadamente dos terceras partes de los actores entrevistados considera que la CCRSL no tiene influencia en la toma de decisiones. Por otro lado, un tercio aproximado de los actores entrevistados consideró cierto grado de influencia del espacio analizado.

#### i) El carácter no vinculante de la comisión

Un aspecto que surgió con frecuencia en las entrevistas realizadas a participantes de la CCRSL fue su carácter no vinculante, que implica no poseer competencias ejecutivas ni capacidad para que sus resoluciones y regulaciones sean de cumplimiento obligatorio (Zappettini, 2015). El carácter no vinculante fue mencionado por 16 de los 31 entrevistados que respondieron sobre el impacto del espacio, de los cuales 12 lo mencionan como un reclamo (principalmente organizaciones sociales y actores académicos). Éstos argumentaron que los planteos de la CCRSL no son tenidos en cuenta, siendo un espacio solamente deliberativo. Por ejemplo, un actor del sector académico señaló que el carácter no vinculante de la comisión es uno de los principales problemas de la gobernanza del agua en la cuenca, explicando lo siguiente:

“Bueno, ya algunos informes técnicos muestran la dificultad de que no es vinculante. De que es sólo asesora y entonces, como que ahí hay una gran brecha entre algunos aspectos que se pudieran decidir y su efecto posterior en un cambio normativo o en una orientación de alguna de estas líneas de acción.” (SL\_4 - Academia)

También desde el sector académico, otro entrevistado planteó que el carácter no vinculante de la comisión fue un debate que se dio dentro de la COASAS para la elaboración de la Ley de Política Nacional de Aguas que dispuso la reforma del artículo 47 de la Constitución y dio lugar al diseño institucional de las comisiones de cuenca. Por su parte, un actor de las organizaciones sociales presentes en la CCRSL se refirió al carácter asesor de la comisión en detrimento del vinculante. Si bien destacó como novedoso el componente plasmado en la citada ley relativo a la participación de la sociedad civil en la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, señaló que no se contempla del todo lo previsto en la reforma constitucional ya que en la redacción del artículo 29 quedó establecido que “dichas comisiones funcionarán como asesoras de los Consejos Regionales” y como un “órgano

consultivo, deliberativo, asesor y de apoyo a la gestión de la Autoridad de Aguas”. Por otro lado, desde el sector de gobierno nacional un actor se refirió al componente no vinculante de la comisión de forma descriptiva, señalando que se trata de una de sus características. Explicó que las decisiones son tomadas en otros ámbitos y que esto es parte del rol de las autoridades gubernamentales.

## ii) El carácter informativo y consultivo del espacio

Actores de la academia, organizaciones sociales, y de los distintos niveles de gobierno se refirieron a la CCRSL como un ámbito informativo (15 de los 31 entrevistados). Dos actores de los dos primeros sectores y un actor de gobierno valoraron positivamente el carácter informativo al recibir “de primera mano” determinados contenidos técnicos de las instituciones gubernamentales. Por su parte, dos actores de gobierno se refirieron al componente informativo de la CCRSL como un logro del espacio, una vez que “... trata de informar cuando se pide información, cuando se ve que hay desconocimiento de un tema, se trata de informar, de que es lo que se está haciendo, hacia dónde se va.” (SL\_15 - Gobierno). Sin embargo, estos actores señalaron que el carácter informativo también es una limitante para la influencia de la CCRSL.

En las entrevistas, 8 actores de los sectores de gobierno, sociedad civil y productivo se refirieron al carácter consultivo de la CCRSL, una de las características del ámbito. Como establecen la Política Nacional de Aguas y el reglamento interno de la CCRSL, las comisiones de cuenca son ámbitos consultivos, deliberativos y asesores. Sin embargo, 6 actores evaluaron negativamente el carácter consultivo, calificándolo como “insuficiente”. Especialmente los actores de las organizaciones sociales asociaron el carácter consultivo a la falta de respuesta de las autoridades a sus planteos, lo cual es consecuencia del carácter no vinculante de la comisión comentado anteriormente. Esto se ilustra en la cita a continuación:

“...en los lugares en los que se podía incidir, como la comisión de cuenca, nunca se nos dio bolilla y era una mímica de participación porque ni siquiera es vinculante lo que pasa ahí dentro, no hay acción directa, es un espacio consultivo en el cual tanto los activistas como la academia están ninguneados en sus opiniones.” (SL\_27 - Org. Social)

Asimismo, un actor de gobierno del nivel departamental planteó una visión crítica del aspecto consultivo, sugiriendo una revalorización del espacio y proponiendo una dinámica de mayor participación y poder por parte de los actores involucrados. Por otro lado, un actor de gobierno del nivel nacional asoció la falta de respuestas por parte de la administración, a las escasas propuestas que surgieron en este espacio.

## iii) La modificación de la Ley de Riego con destino agrario: un caso de *bypass*

La modificación de la Ley de Riego con destino agrario, en el año 2017, es un ejemplo de caso en que la CCRSL fue ignorada o desviada (*bypass*). Los cambios propuestos por el MGAP en la citada ley N° 16.858 del año 1997<sup>31</sup> daban cuenta del otorgamiento de concesiones para la construcción y funcionamiento de represas multi-prediales, la modificación del estatuto de las Sociedades Agrarias de Riego (SAR) que habilita la inclusión de socios provenientes de fuera del sector agropecuario bajo la figura de “operador de riego”, así como la incorporación del

---

<sup>31</sup> Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16858-1997>



concepto de “caudal ambiental” y del cobro de un canon por volumen de uso del recurso, entre otros<sup>32</sup>. A continuación se expone el análisis del citado episodio a partir de las actas de las 9na y 10ma sesión de la CCRSL del año 2017 así como de las entrevistas a actores clave que participaron del espacio.

En la sesión de agosto de 2017 de la CCRSL, aunque no era parte del orden de día, el tema “Ley de Riego” fue discutido en el marco del Plan de Cuenca, a partir de la solicitud de un actor de gobierno de nivel departamental (MVOTMA, 2017a). En la sesión de noviembre del mismo año, una de las organizaciones sociales presentes en conjunto con dos actores académicos leyeron una nota planteando varios puntos críticos con la modificación de la normativa. Los mismos daban cuenta de la modificación de la normativa vinculada a las SAR, las consecuencias de la proliferación de embalses en la calidad del agua, así como la apertura a la mercantilización del uso del recurso, entre otros. La respuesta del director nacional de aguas de ese entonces (período 2015-20) fue que la ley ya había sido sancionada y que la discusión del tema no era parte de las competencias de la CCRSL. Además, agregó que lo que le correspondía al ámbito era la implementación y regulación de los caudales ambientales y las autorizaciones ambientales de operación. Esto generó un ambiente de tensión y división en el espacio. Por un lado, una de las organizaciones sociales y una de las instituciones académicas presentes resaltaron la importancia de discutir este tipo de temáticas y cuestionaron el rol de la DINAGUA en la formulación del orden del día de la sesión. Por otro lado, dos actores del gobierno nacional y uno de otra institución académica defendieron la modificación de la ley argumentando que los cambios establecidos no eran tan significativos y que por tanto la comisión no podía oponerse (MVOTMA, 2017b)<sup>33</sup>. En el año 2018, por parte de organizaciones sociales se propuso un referéndum para dejar la modificación de la ley sin efecto. Sin embargo, no se alcanzó el 25% del padrón electoral necesario en la recolección de firmas<sup>34</sup>.

En las entrevistas realizadas, 5 actores pertenecientes a los órdenes de academia, gobierno y organizaciones sociales hicieron referencia tanto a la citada ley como al episodio descrito anteriormente en la CCRSL. Desde la percepción de un actor de la academia se manifestó que el caso de la Ley de Riego dejó en evidencia que el ámbito no es participativo y que allí no se discuten los problemas. Asimismo, un actor del gobierno nacional también planteó la falta de discusión de la controvertida ley dentro del espacio de la comisión de cuenca y cierto grado de imposición por parte de las autoridades:

---

<sup>32</sup> Para una sistematización de las implicancias de la modificación de la citada ley en el período 2018-21, véase: <https://zur.uy/la-ley-de-riego-en-accion-primeros-analisis-de-su-puesta-en-marcha-especial-dia-mundial-del-agua-2022-1/>

<sup>33</sup> Para acceder a la versión final aprobada de la referida ley, consultar: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19553-2017>, y para acceder al informe de la comisión de ganadería, agricultura y pesca de la cámara de representantes en la cual se basó la modificación, véase: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2017090732-017653138.pdf>

<sup>34</sup> Véase: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/10/no-alcanzaron-las-firmas-para-someter-la-ley-de-riego-a-referendum/>

“No se discutió la Ley de Riego en las comisiones de cuenca como para saber si estábamos de acuerdo o no y la DINAGUA está a favor de esa ley de riego porque fue el principal redactor de esa ley.” (SL\_13 - Gobierno)

Como lo plantea un actor de las organizaciones sociales al respecto del caso:

“Miren la ley de riego, no hicimos nada. Esta comisión tiene que discutir por ejemplo, si se va a hacer el represamiento de nuestra cuenca y nos dijeron que no. Es una ley que viene de arriba y nosotros a lo sumo podremos (interrumpe). Nada de lo que salga de acá de la ley de riego, si no la discutimos, vamos a estar de acuerdo.” (SL\_27 - Org. Social)

Resulta interesante la confluencia de esta visión por actores de diferentes sectores, en lo que se puede considerar como un *bypass* a la CCRSL, en donde la característica de coordinación y articulación puede ser anulada por los gobiernos al no plantear en las comisiones de cuenca determinados temas. Este ejemplo planteado va en línea con otro caso emergido durante 2021-22, sobre el denominado ‘Proyecto Neptuno’ que pretende construirse como una toma alternativa de agua al Río Santa Lucía en el Río de la Plata: “...como el proyecto Neptuno, que son cuestiones que vienen atadas a nivel gobierno y deberían haberse tratado a nivel de comisión de cuenca.” (SL\_27 - Org. Social).

iv) Instrumentos de planificación y gestión: el Plan de Acción y la medida de zonas de amortiguación

A partir de los datos analizados fue posible identificar dos antecedentes relacionados con cierto grado de influencia o impacto político de la CCRSL, según la perspectiva de los actores entrevistados. El primero es el denominado “Plan de Acción para la protección de la calidad ambiental y la disponibilidad de fuentes de agua potable”<sup>35</sup> del año 2013 y el segundo la medida número 8 del citado plan referida a la instauración de una zona de amortiguación en la cuenca declarada Zona A, que es considerada de uso preponderante como “fuente de agua potable”. Las referencias a los aportes de la CCRSL al Plan de Acción fueron realizadas por 13 actores pertenecientes a todos los sectores consultados, mientras que aquellas referidas a la medida 8 emergieron de 7 entrevistas de los órdenes academia, gobierno nacional y organizaciones sociales.

Desde el nivel departamental de gobierno, un actor hizo referencia a las acciones que fueron planteadas en los inicios de la CCRSL, valorando cierto grado de influencia en medidas concretas de gestión, particularmente hacia determinados sectores productivos que eran los más afectados por las medidas propuestas:

“Después hubo un montón de medidas que se fueron hablando, acordando, discutiendo en la comisión de cuenca (y) que se plasmaron en algunas normativas en torno a la gestión de la cuenca, que creo que hubo cosas importantes, en algunos de estos programas del MGAP en torno a mejorar los efluentes de tambo, (que) fue uno de los temas de discusión de la comisión de cuenca del Santa Lucía...” (SL\_22 - Gobierno)

---

<sup>35</sup> Disponible:[https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerioambiente/files/documentos/publicaciones/santalucia\\_3.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerioambiente/files/documentos/publicaciones/santalucia_3.pdf)

Desde el sector productivo también se hizo referencia a las medidas del Plan de Acción, valorando el proceso de construcción de las mismas en la CCRSL, más allá de las discrepancias con algunas de ellas:

“Como decía hoy, hay algunas medidas que están bien, otras que están muy bien, otras que están relativamente mal y otras que yo no las tomaría pero creo que toda esa construcción colectiva, por llamarle de alguna forma, ayuda además a darle legitimidad a las medidas y a la larga la opinión de todos los involucrados que tiene que pasar.” (SL\_34 - Productivo)

Del Plan de Acción se destacó particularmente la medida relacionada a las zonas buffer o zonas de amortiguación, tanto en su formulación inicial en grupos de trabajo, así como en su implementación y seguimiento. En ese sentido, dos actores del orden gobierno del nivel nacional se refirieron al componente colaborativo-asociativo en la construcción de la medida. El primero mencionó que las zonas buffer son lo que mejor se trabajó en el seno de la comisión y el segundo destacó la capacidad de diálogo en los subgrupos que se conformaron para avanzar en la medida.

Un actor de la academia destacó que el apoyo de la CCRSL a esta medida, en un contexto de tensiones y asimetrías de poder entre ministerios, contribuyó a fortalecer a la DINAGUA en su intención de promover las zonas de amortiguación, propuestas desde la DINAMA:

“Lo que sí pude experimentar es que (la CCRSL) sirvió para apoyar algunas decisiones que quería tomar la DINAMA y que se encontraba, no me sale la palabra, en diferencia de poder con respecto al MGAP. Es decir, tenía la negativa del MGAP en avanzarse en ciertos planes como por ejemplo la generación 2 de las áreas de amortiguación o zonas buffer y el MGAP decía que no...” (SL\_5 - Academia)

Otro actor de la academia se refirió a las tensiones presentes entre el MGAP y el MVOTMA en la formulación y presentación de la primera generación de medidas del Plan en la comisión de cuenca. Por otro lado, determinados actores del sector productivo fueron reticentes a las medidas del Plan planteadas en el espacio, exponiendo en un primer momento las críticas al interior de la comisión. Luego se produjo una especie de “vaciamiento” del espacio al plantear sus demandas en otros ámbitos o negociar directamente con las autoridades competentes.

Por su parte, para las organizaciones sociales, si bien se valoraron positivamente los instrumentos de planificación o las medidas tomadas desde la creación de la CCRSL, un desafío esgrimido es el relativo a la incorporación de sus planteos y observaciones realizadas: “Me parece que hay un desacople entre las medidas y algunos planteos que permanentemente salen en la comisión” (SL\_30 - Org. Social). Otro desafío planteado desde este sector refiere a los criterios técnicos de establecimiento de la medida de zonas de amortiguación y la falta de receptividad: “...y lo que vimos es el tema de las zonas buffer y nos preguntamos de dónde salía el criterio de los 20 metros, salía de la nada.” (SL\_27 - Org. Social)

Por último, un actor del sector productivo y uno de gobierno convergieron en identificar la dificultad de ejecución de las medidas o planes:

“Para mí, el desafío es la ejecución de esos planes. Creo que todos sentimos que son planes..., a mi gusto, demasiado ambiciosos. Yo creo que el propio Plan ese del 2013, 2014, fue muy ambicioso. Y no tenés cosas intermedias.” (SL\_33 - Productivo)

“Las principales dificultades (de la CCRSL) son tomar decisiones concretas porque no es ordenador de gastos, ni siquiera tienen una fuerza legal los planes, una fuerza legal que se pueda implementar. Entonces, bueno, cualquier cosa que se resuelva, lo difícil es llevarlo adelante, eso es lo más difícil.” (SL\_13 - Gobierno)

#### v) Instrumentos de planificación y gestión: el Plan de Cuenca del Río Santa Lucía

Las referencias al instrumento de planificación y gestión de la cuenca fueron de 9 actores pertenecientes a todos los sectores consultados. En ese sentido, un actor del gobierno nacional identificó cierta continuidad entre el Plan de Acción, incluyendo sus medidas de primera y segunda generación (2013 y 2019), y la construcción del Plan de Cuenca. Otro actor del gobierno nacional también hizo referencia al recorrido de la CCRSL y su reflejo en la construcción del plan:

“Y fui viendo cómo maduró la Comisión de Cuenca, cómo fue participando y ahora aportando al Plan de Cuenca, que en su momento se iban aportando documentos... O sea, mejorar las problemáticas...” (SL\_8 - Gobierno)

Por su parte, un actor de la academia destacó lo relativo al Plan de Cuenca como uno de los ejes que estructuran la CCRSL, que se concentra en la agenda de la DINAGUA, y el avance en sus distintos capítulos y programas. Por su parte,

Por otro lado, un actor de gobierno departamental identificó ciertos conflictos o tensiones dentro de la CCRSL en la elaboración del documento entre los agentes y técnicos gubernamentales y algunas de las organizaciones sociales presentes:

“También hay que ver que a veces no se puede exagerar mucho en quejarse de todo porque también se las estaban invitando al colectivo a participar del Plan de Cuenca y en determinado momento como que hubo recelo por eso también, tampoco se puede estar en contra de todo.” (SL\_21 - Gobierno)

En ese sentido, desde una de las organizaciones sociales, se identificaron complejidades en la ejecución efectiva de los instrumentos de planificación y gestión de la cuenca:

“El Plan de Cuenca lo que hace es manifestar muchas de las cosas que ya se hablaron en la comisión de cuenca, que hemos hablado ahora pero es lo que más o menos trae, en definitiva termina por no pasar nada.” (SL\_27 - Org. Social)

## 6.2.2 - Influencia del CEIVAP en la toma de decisiones

Como se desarrollará en esta sección, en líneas generales los actores que participan del CEIVAP consideran que la capacidad de influencia de este espacio es relativamente baja. Al igual que el caso de la CCRSL, uno de los componentes valorados como con cierta capacidad de impacto es el relacionado a los instrumentos de planificación y gestión.

La percepción de los actores sobre la influencia del CEIVAP en la toma de decisiones fue organizada en tres ejes temáticos, los dos primeros referidos a la ausencia y el otro a cierto grado de influencia del espacio: i) las respuestas a las crisis del período 2013-15; ii) el conflicto por el trasvase del río Jaguarí y la priorización de la Región Metropolitana de San Pablo en el suministro de agua potable; y iii) el Plan Integrado de Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur y la capacidad de coordinación y ejecución de recursos financieros. Antes de presentar los resultados específicos sobre la influencia del comité en la toma de decisiones, es preciso mencionar que en algunas de las transcripciones de los 13 actores entrevistados fue difícil identificar si éstos se referían al CEIVAP o al comité estadual en su tramo paulista CBH-PS.

### i) Las respuestas a las crisis del período 2013-15 desde los niveles federal y estadual

De las entrevistas se desprenden dimensiones vinculadas a la influencia del comité desde las respuestas a las diversas crisis que ha atravesado la cuenca del Río Paraíba del Sur, en particular entre los años 2013 y 2015. Ese período se caracterizó por un cuadro de escasez hídrica, derivado en un primer momento por una pluviosidad muy por debajo del promedio histórico, que impactó en las reservas de agua del denominado Sistema Cantareira que abastece a la Región Metropolitana de San Pablo (Jacobi et al., 2017; Empinotti et al., 2019). Para la cuenca estadual paulista vinculada al CBH-PS, se puso de manifiesto el poder de influencia que tuvieron los agentes gubernamentales estaduais en la gestión de las crisis. En particular, cuatro actores entrevistados señalaron la incidencia de las instituciones estaduais paulistas - DAEE, la Compañía Ambiental del Estado de San Pablo (CETESB) y la Compañía de Saneamiento Básico del Estado de San Pablo (SABESP) - dentro del CBH como “pilares de la gestión”<sup>36</sup>. Eso se dió tanto dentro del tramo paulista como en las decisiones del nivel federal en detrimento de las posturas de los gobiernos de los estados de Minas Gerais y Río de Janeiro<sup>37</sup>.

Por parte de un actor de la academia, se destacó la falta de previsibilidad desde algunos municipios de la cuenca ante las distintas crisis previas a 2013, así como la carencia de fiscalización en determinadas áreas de tierras cercanas a las zonas urbanas que ocupan áreas de drenaje relevantes. En ese sentido, el mismo actor alertó la baja cantidad de acciones a mediano y largo plazo que puedan evitar nuevas catástrofes. Asimismo, un actor de la sociedad civil

---

<sup>36</sup> El DAEE tiene control sobre las tomas de agua dentro del Estado de San Pablo, la CETESB monitorea la calidad ambiental y realiza las evaluaciones de impacto ambiental de los emprendimientos productivos, mientras que la SABESP se encarga del suministro de agua y de la red de saneamiento de gran parte de los municipios del estado.

<sup>37</sup> Por ejemplo en la resolución conjunta n° 1382/2015 del 7 de diciembre se crea el Grupo de asesoramiento a la operación del sistema hidráulico Paraíba del Sur compuesto por representantes de la ANA, DAEE, INEA, ONES y CEIVAP.

señaló que uno de los principales problemas de la falta de acción en contextos de crisis y del bajo impacto territorial de las medidas implementadas por el gobierno se relaciona con la subordinación de los espacios colegiados como el CEIVAP a otros espacios de decisión institucionales como la Secretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Medio Ambiente o la propia ANA.

Por su parte, un actor de gobierno del nivel estadual también mencionó la baja influencia del CBH-PS en contextos de crisis y las tensiones que emergen entre los distintos niveles político-administrativos, particularmente con los municipios de la cuenca más afectados por los grandes reservorios de agua como los de Igaratá y Santa Branca en el estado de San Pablo. Por último, se destaca por parte de un actor de la academia lo relativo a la capacidad de respuesta a la crisis, ya que no se desarrolló la capacidad de articulación interinstitucional necesaria para la gestión y gobernanza en un contexto de crisis.

#### ii) El conflicto por el trasvase del río Jaguarí y la prioridad de la Región Metropolitana de San Pablo en el suministro de agua potable

Fue posible identificar percepciones de muy baja (o inexistente) influencia del comité de cuenca por parte de 5 actores a partir del caso del trasvase del Río Jaguarí. En 2015 se realizó un trasvase de este río, que pertenece a la cuenca del Paraíba del Sur, hacia la represa de Atibainha, componente del Sistema Cantareira que abastece a la Región Metropolitana de San Pablo. Se percibieron los impactos y conflictos entre los distintos niveles político-administrativos y territoriales, así como la incidencia de determinados actores en la toma de decisiones, acentuando la de los agentes gubernamentales y la capacidad de modificación de la agenda<sup>38</sup>. En ese sentido, un actor de la sociedad civil se refirió a la complejidad de la interacción multinivel entre los distintos espacios de gestión y gobernanza del agua de la cuenca. Éste explicó que, en el caso del Río Jaguarí, emergieron tensiones entre el consejo estadual de recursos hídricos y el CBH-PS sobre la decisión del trasvase. Asimismo, tanto un actor del gobierno estadual como otro de la academia se refirieron a las tensiones que emergieron con este conflicto, señalando la incidencia de los actores del gobierno del Estado de San Pablo en la toma de decisiones dentro del CBH-PS para el caso del trasvase del Río Jaguarí. Esto produjo la centralización de las decisiones gubernamentales en detrimento del “vaciamiento” de poder del comité, implicando la pérdida de capacidad de acción en contextos de crisis y la resolución de los diversos conflictos que emergieron que son parte de sus atribuciones, como explicó un actor de la academia.

Asimismo, un actor de una organización social también mencionó que no hubo suficiente discusión previa a la toma de decisión con respecto al trasvase. Señaló que la decisión fue tomada de manera vertical (*top-down*), unidireccional y “por fuera”:

“El comité, por ejemplo, acabó aprobando el trasvase de aguas del Jaguarí a San Pablo; No significa que esto expresara la opinión de todos; incluso de las personas que, por orden de sus instituciones, acabaron aceptando este trasvase.” (PS\_5 – Org. social)

---

<sup>38</sup> Entre otras consecuencias que no se analizan en este trabajo, el citado conflicto desató además disputas jurídico-administrativas entre otros actores federales como el Ministerio Público y el Supremo Tribunal Federal (Cavalcanti y Marques, 2016)

Por último, la priorización del suministro de agua potable para la Región Metropolitana de San Pablo, en el contexto de crisis, fue mencionada de forma crítica por 6 de los 13 actores entrevistados. Por ejemplo, un actor de la academia destacó la primacía de dicha región en la toma de decisiones:

“Porque desde el punto de vista del mayor impacto, pensemos en el estado de San Pablo, donde está el mayor impacto de una crisis en San Pablo, en la Región Metropolitana de San Pablo. Acaba siendo, digamos, el enfoque de buena parte de los esfuerzos de gestión y, luego, todo gira en torno de ahí” (PS\_1 - Academia)

### iii) El Plan Integrado de Recursos Hídricos y la capacidad de coordinación y ejecución de recursos financieros

Los entrevistados explicaron que un contexto en el cual el CEIVAP tiene influencia en la toma de decisiones es la aprobación del Plan Integrado de Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur, tratándose de su principal instrumento de planificación y gestión. Dos actores de la sociedad civil identificaron varias complejidades en la relación entre este plan y el plan del nivel estadual de San Pablo, proveniente del CBH-PS, ya que éste último tiene dificultades para su implementación y posee bajo impacto en las dinámicas territoriales de la cuenca. Asimismo, señalaron la falta de articulación con otros planes locales y la no consideración de las discusiones que surgieron en el seno del comité a partir de la crisis de 2014 en otros espacios de acción y decisión. Por otro lado, un actor de la academia recordó el carácter no vinculante de los planes de cuenca:

“Debido a que el plan de cuenca es un plan, no es una política obligatoria. Contamos con políticas estatales, federales y municipales que hacen que las cosas realmente sucedan.” (PS\_4 - Academia)

Otro tema que surgió en las entrevistas fue el de la coordinación y ejecución de recursos financieros por parte del comité, lo cual fue planteado por tres actores de diferentes sectores. Por ejemplo, un representante del gobierno de nivel estadual señaló cierto grado de influencia del comité al contar con planes de inversión. Por su parte, un actor del sector las organizaciones sociales dió el ejemplo de la transferencia de fondos que hizo el CEIVAP hacia los municipios para que éstos pudieran mejorar su capacidad de captación de agua. A su vez, identificó cierta capacidad de articulación de los distintos actores de los diferentes niveles y competencias, como establece la normativa que rige el ámbito:

“Otra consecuencia positiva fue que, en el entorno del CEIVAP, fue posible reunir a todas las entidades de los estados de San Pablo, Río de Janeiro y Minas Gerais, el gobierno federal, los operadores del sistema eléctrico y los comités de cuenca.” (PS\_6 - Sociedad civil)

Por último, las principales funciones que fueron valoradas por dos actores de la academia son las relativas a la capacidad de nucleamiento y coordinación por parte de las agencias federales, la Agencia Nacional de Salud Suplementar (ANS) y la ANA, con las distintas agencias estaduais (São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais) con competencia en la cuenca y los actores del sector energético de los denominados “usuarios”.

### 6.3 - Logros y dificultades de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía

En esta sección se presentan los resultados referentes a los logros y otros aspectos valorados como positivos por los actores participantes de la CCRSL, así como las dificultades y desafíos que éstos identificaron. Además de las entrevistas, esta sección está basada en datos extraídos de las actas de las sesiones de la CCRSL y notas de campo de las instancias de observación participante realizadas.

#### 6.3.1 - Principales aspectos positivos y logros de la CCRSL

Los logros y aspectos positivos de la comisión de cuenca identificados con mayor frecuencia por sus participantes, fueron organizados en tres categorías: I) los referidos a la CCRSL como herramienta (existencia del espacio; establecimiento de grupos de trabajo), II) los logros y/o dimensiones que la CCRSL ha facilitado (intercambio de información; coordinación entre instituciones; visibilización de las problemáticas y concientización), y III) los aportes de la CCRSL a planes y medidas (como el Plan de Acción). En la Figura 5 se puede observar la frecuencia (número de actores) con que fue planteado cada aspecto por parte de los actores de los distintos sectores entrevistados.

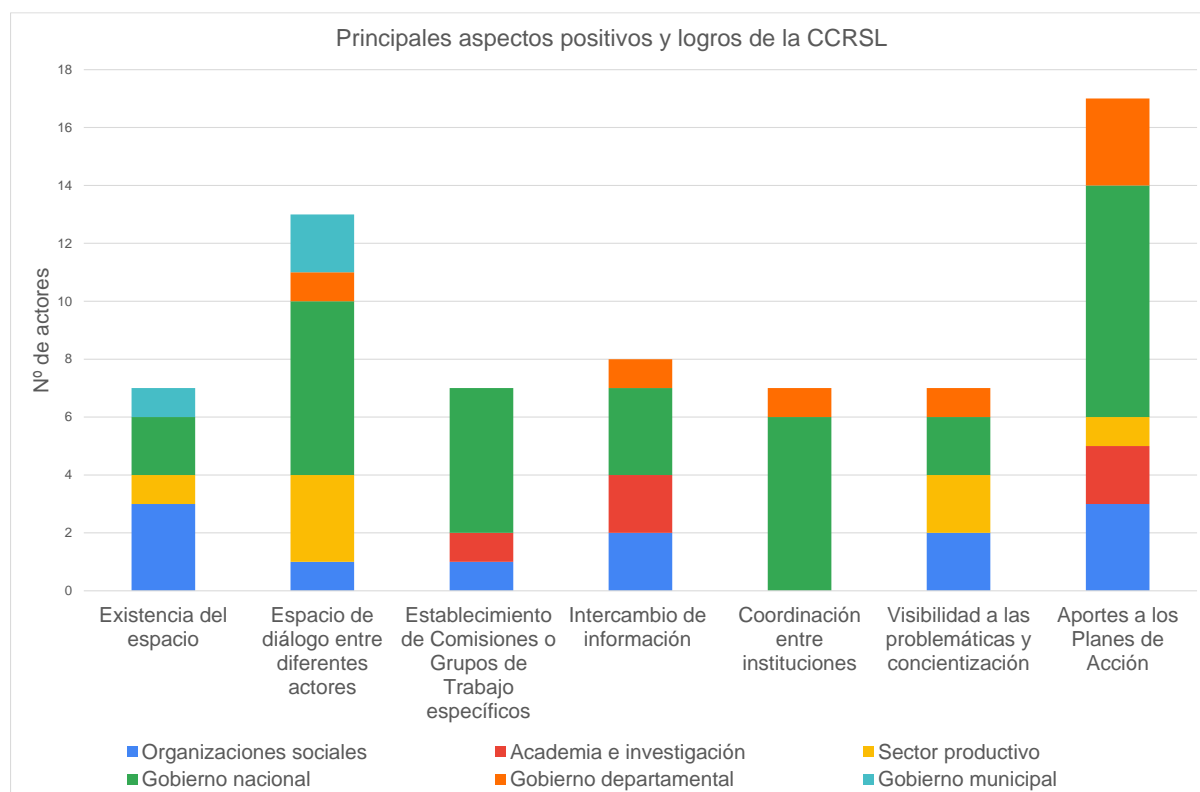


Figura 7 – Principales aspectos positivos y logros de la CCRSL identificados por los actores entrevistados.



## I - La CCRSL como herramienta

El primer logro identificado por los participantes fue la propia existencia de la comisión de cuenca (7 actores de 4 sectores). Esto va de la mano con el cumplimiento de las distintas normativas que emanan de la reforma constitucional de 2004, como lo señaló un actor de las organizaciones sociales: “Bueno, el principal logro creo que es dejar conformado el espacio, eso sin dudas. Reconocer que eso por ley está pautado y se define una forma de organización, se acuerda un estatuto de trabajo, eso es positivo, súper positivo.” (SL\_30 – Org. Social).

El segundo logro de la CCRSL, mencionado por 13 entrevistados de 5 sectores, refiere a que la comisión de cuenca es un foro para dialogar y discutir entre los distintos actores (públicos, privados, sociedad civil) sobre problemas de la cuenca, políticas y gestión de recursos hídricos. En ese sentido, un actor de las organizaciones sociales participantes, al ser consultado por los logros de la CCRSL señaló lo siguiente: “Yo creo, que haya un ámbito donde todos puedan confluir con la diversidad de ideas y poder intercambiar, eso en sí mismo es enriquecedor” (SL\_28 – Org. Social). Por su parte, un actor gubernamental resaltó: “Si no hubiera estado la comisión de cuenca, capaz habría otro mecanismo, pero la comisión de cuenca es una preciosa plataforma para escuchar voces... siempre ha sido una política muy flexible de escuchar.” (SL\_17 - Gobierno). En ese sentido, el componente de escucha y la apertura hacia discursos y voces resulta un aspecto positivo que algunos participantes destacan de la CCRSL.

Otro logro identificado fue la dinámica de los denominados grupos de trabajo dentro de la CCRSL. Este componente fue referenciado por 7 actores de 3 sectores, siendo 5 de ellos pertenecientes al gobierno nacional. Las subcomisiones o grupos de trabajo que se han conformado son los vinculados a: calidad de agua, bosque ribereño, zonas buffer y restauración socioecológica<sup>39</sup>. Los elementos más destacados de estos GT fueron su dinámica de funcionamiento, la capacidad de diálogo interna y su composición con participación de distintos actores. Asimismo, fueron bien valorados ya que se han visto sus resultados en determinadas acciones como la ampliación de zonas buffer o los acuerdos sobre medidas de restauración. En ese sentido, un actor del gobierno nacional señaló en referencia al GT de restauración socioecológica que: “el logro, en ese ámbito, lo que se buscaba era que todas esas voces o esas miradas quedaran incorporadas, aportaran, aprendiéramos entre todos y quedaran incorporadas, en cierta forma en lo que se hizo, en la priorización para la restauración” (SL\_11 - Gobierno).

## II - Los logros y/o dimensiones que la CCRSL ha facilitado

La CCRSL es percibida como un ámbito donde se recibe y se presenta información, tanto de proyectos, estudios, avances en la implementación de medidas o de problemas concernientes a la gestión de la cuenca. Este aspecto positivo fue identificado por 8 actores de 4 sectores, destacándose la capacidad de acceso a información de “primera mano” como la relativa a los Planes de Acción o el Plan de Cuenca, tal como lo señaló un actor de la academia: “...creo que ese es uno de los logros y que ha permitido que circule información sobre los derechos, el Plan de Acción, el Plan de Cuenca. Es un espacio para eso, intercambiar, hacer circular información

---

<sup>39</sup> Los resultados de este grupo de trabajo se encuentran en: Ligrone et al. (2020)

que la gente se conozca” (SL\_4 - Academia). También, como resaltó un actor de gobierno nacional, esta función está bien valorada: “Como organismo de sociabilización de la información creo que funcionó bien; como organismo ejecutor claramente no, pero no estaba diseñado para eso tampoco” (SL\_12 - Gobierno).

Otro elemento destacado de la CCRSL, por 7 actores de los sectores de gobierno nacional y departamental, es el del intercambio, articulación y coordinación entre instituciones que actúan en el territorio, particularmente entre instituciones de gobierno nacional y gobiernos departamentales. A su vez, dos actores del gobierno nacional mencionaron que el vínculo entre el MGAP y el actual MA (ex MVOTMA) sería uno de los más complejos en la gestión y gobernanza del agua en la cuenca, además aquellos dentro de las distintas direcciones y secciones del propio MA. Un actor del gobierno nacional destacó la capacidad de coordinación, no solo entre agentes estatales, sino con organizaciones presentes en el territorio de la cuenca:

“En la comisión y en el trabajo, sí hay una coordinación fuerte. Por supuesto también puede llegar a haber coordinaciones sectoriales con organizaciones de productores, porque sí hay desafíos o cosas que hay que trabajar o difundir, en lo que tiene que ver con el manejo de los recursos naturales, suelo, agua” (SL\_15 - Gobierno).

Un aspecto mencionado sobre la CCRSL dentro de esta segunda categoría (7 actores de 4 sectores) es el relacionado a la posibilidad de darle visibilidad a las problemáticas de calidad y cantidad del agua en la cuenca, así como la capacidad de sensibilizar o concientizar sobre las problemáticas de la cuenca y colocar los temas en la agenda de debate público. En esa línea, un actor del gobierno departamental mencionó el potencial de la CCRSL refiriéndose a ésta como un espacio en donde se muestran las problemáticas socioambientales a nivel nacional: “Creo que lo que se puso sobre la mesa en Uruguay son los problemas de calidad del agua de Santa Lucía. En eso y en la primera etapa la Comisión de Cuenca del Santa Lucía tuvo un aporte importante en darle visibilidad a la problemática” (SL\_22 – Gobierno). A partir de los datos extraídos de observación participante fue posible identificar que estas apreciaciones siguen estando vigentes en el contexto en que se escribe este trabajo, ya que las causas estructurales de los problemas de calidad del agua, así como los crecientes problemas sobre cantidad, siguen siendo discutidos en las reuniones de la CCRSL.

### III – Los aportes de la CCRSL a planes y medidas

El logro de la CCRSL mencionado con mayor frecuencia por parte de los actores entrevistados refiere a los aportes a la elaboración de medidas y políticas tales como el Plan de Acción con sus medidas de primera y segunda generación, señalados por 17 actores de 5 sectores (todos los sectores entrevistados menos el de los gobiernos municipales).

Dentro de los principales aspectos que se destacan de los instrumentos de planificación y gestión citados se encuentra la posibilidad de lograr acuerdos, sobre todo dentro de la administración estatal, acerca de cuáles son los principales problemas presentes en la cuenca así como la construcción de una hoja de ruta para abordarlos. En ese sentido, un actor del gobierno nacional destacó lo siguiente: “El ejercicio del Plan de Acción fue con Ganadería, derribó un montón de barreras que había entre Ambiente y Ganadería (refiriéndose al MA y al

MGAP). Y bueno, nada, todo nos hace crecer” (SL\_7 - Gobierno). Asimismo, muchas de las medidas discutidas y acordadas dentro de la CCRSL se tradujeron en normativas específicas como las relacionadas al tratamiento de los efluentes de los tambos, la regulación de la tala y uso del monte ribereño, entre otras, lo que es un componente bien valorado por los entrevistados.

### 6.3.2 - Principales dificultades y desafíos de la CCRSL

A partir de las entrevistas, los elementos considerados como dificultades y desafíos de la CCRSL desde la valoración de los actores participantes fueron agrupados en cuatro categorías, referidas a: I) las reuniones de la CCRSL (la agenda determinada por el gobierno; la falta de escucha, de respuestas y de inclusión de aportes; las dificultades de diálogo y mediación; los conflictos entre los actores; y la baja frecuencia de las reuniones); II) las funciones e influencia en la toma de decisiones de la CCRSL (el componente de bajo impacto de las decisiones que se toman en la CCRSL; la falta de consulta a la CCRSL frente a ciertas leyes y proyectos; y la falta de claridad en la función y potestades de la comisión); III) su composición (la falta de diversos actores; y el desgaste y la pérdida de participación); y IV) los desafíos institucionales y políticos (las limitaciones de recursos humanos y financieros; la lentitud de los plazos; y lo relativo a los cambios de gobierno y el interés político). En la Figura 6 se representan gráficamente las principales dificultades y desafíos mencionados por los actores entrevistados.

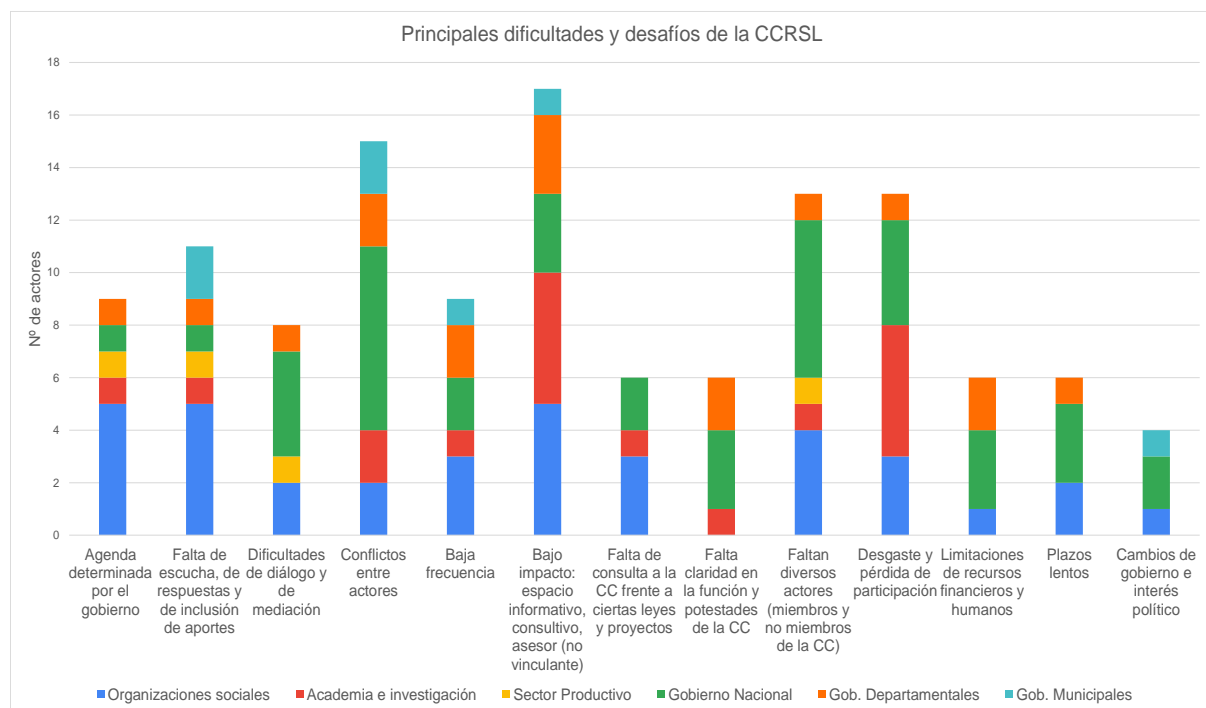


Figura 8 – Principales dificultades y desafíos de la CCRSL, identificados por los actores entrevistados.

## I - Sobre las reuniones de la CCRSL

Uno de los desafíos, mencionado por 9 actores de 5 sectores, está relacionado a la convocatoria a sesionar, que es atribución de las autoridades (art. 6° del reglamento), y también a la elaboración del orden del día, la cual está a cargo de la DINAGUA. La principal crítica de parte de los actores entrevistados se centra en varios aspectos referidos en el reglamento de funcionamiento, como lo son el sometimiento de las cuestiones previstas en el orden del día y otras que se susciten a la consideración por parte de todos los miembros de la CCRSL. Cuando esto no se cumple y la agenda está unidireccionalmente determinada por las autoridades gubernamentales, por acción o por omisión, o sea, incorporando temas en el orden del día que no fueron consultados previamente u omitiendo otros que pueden ser problemáticos para la administración, es cuando se plantea este punto como una dificultad de funcionamiento.

Un ejemplo claro en esta línea, aparte de la ya mencionada modificación de la Ley de Riego con destino agrario de 2017, y que también derivó en tensiones entre actores de las organizaciones sociales locales y las autoridades nacionales, fue el caso de las inundaciones de abril de 2016 en la localidad de Santa Lucía. Desde las organizaciones sociales locales se presionó para que esta problemática fuera tratada de forma prioritaria en el orden del día de la CCRSL, en donde los temas ya incluidos eran la construcción del Plan de Cuenca y el Plan Nacional de Aguas, que era prioridad para la administración. Esta presión no tuvo eco en las autoridades ya que el tema de las inundaciones no fue incorporado al orden del día de la única sesión que se realizó ese año (en el mes de agosto). Algo similar sucedió en el año 2019, cuando hubo otro evento de inundaciones en Santa Lucía en el mes de junio, pero en esta ocasión sí se trató la problemática en las dos sesiones siguientes (agosto y setiembre del mismo año).

Otro aspecto criticado sobre las reuniones de la CCRSL (11 actores) fue la falta de escucha, de respuesta a las propuestas o planteos, así como la falta de incorporación de aportes. Esta dificultad fue nombrada por todos los sectores de los actores entrevistados, principalmente por las organizaciones sociales (5 actores). En ese sentido, un actor de dicho sector planteó estas dificultades y su vínculo con las distintas concepciones de participación que se disputan dentro del espacio: “para nosotros eso no es participación, inclusive cuando podemos hablar mucho, podemos hacer propuestas y estas no son tomadas en cuenta, tampoco es participación” (SL\_31 – Org. Social).

Otro elemento, planteado por 8 actores de 4 sectores, refiere a las dificultades y capacidades de diálogo dentro del espacio, como las relativas al acaparamiento de las intervenciones por parte de algunos actores, la dificultad de llegar a acuerdos internos o la falta de habilidades para la mediación por parte de las autoridades. En ese sentido, las dinámicas internas de construcción de consensos han sido un elemento complejo de manejar, como lo postula un actor del sector productivo al ser consultado sobre las dificultades de la CCRSL:

“La posibilidad de acordar, porque me parece que habría que separar muy bien el tema por segmentos verdad, lo que es área urbana, la producción por rubros, el riego por otro lado. Si hablamos todos juntos y de todos los temas a la vez, está difícil un día como hoy, de junio, pero sino no podes, es imposible sacar producto de ahí” (SL\_32 - Productivo)

Los conflictos y tensiones presentes dentro de la comisión de cuenca, a lo largo de su primera década de existencia, fueron mencionados por 15 actores de 5 sectores. Los principales ejemplos que se plantearon fueron entre la DINAGUA y organizaciones sociales. Desde algunas autoridades se esgrimió una “presión de grupos ambientalistas” ante determinadas decisiones o propuestas, y desde algunas organizaciones sociales se plantearon varias disconformidades con el accionar de las autoridades. Asimismo, un actor del gobierno nacional señaló lo siguiente:

“Muchas veces, inclusive, las comisiones de cuenca se usan como estrado para plantear posiciones pero no para buscar soluciones. También ahí, tanto la sociedad civil, como el gobierno, como los productores, tienen que aprender que estas instancias, si bien tienen un periodo de catarsis y de reclamo, específicamente son de coordinar estrategias. Hay que trabajar mucho ese tema para canalizar los conflictos desde un enfrentamiento a una estrategia más colaborativa” (SL\_19 - Gobierno)

Otro ejemplo de estas dinámicas es el ya citado caso de la modificación de la Ley de Riego con destino agrario del año 2017. Ese contexto presionó a las instituciones a una actitud a la “defensiva” ante los planteos de la sociedad civil, y amplió las tensiones a otros componentes como el orden en el que se tratan los temas, la falta de manejo de los conflictos, o la falta de información confiable, como se expuso anteriormente por parte de un actor de las organizaciones sociales. Todas estas dinámicas fomentan el desgaste del espacio y la pérdida de participación de varios actores, como se describe más adelante.

Otra dificultad identificada (mencionada por 9 actores de 5 sectores, todos menos el sector productivo) es la relativa al tiempo prolongado sin reuniones de la CCRSL, lo que se traduce en un desafío por mantener la continuidad del funcionamiento del ámbito. En ese sentido, un actor de la academia planteó la cuestión temporal como una complejidad asociada al desarrollo del espacio de gobernanza del agua: “...creo que en el manejo de los tiempos, en su funcionamiento, también habría que mejorar bastante las cosas. Pero entiendo la gran complejidad que significa la convocatoria...” (SL\_4 - Academia). Si bien no está establecido por reglamento, la frecuencia de reuniones ha sido generalmente de dos por año (Figura 9), salvo el año de instalación de la comisión (2013), en el cual se llevaron a cabo tres sesiones (en junio, agosto y diciembre), y el año 2020 en el cual no hubo reuniones. Si bien no hubo una aclaración formal de este lapso sin sesiones, el cambio de gobierno nacional y la pandemia de COVID19 pueden haber influenciado este hecho. A su vez, las dos sesiones de 2021 se realizaron en el segundo semestre del año, en los meses de agosto y noviembre respectivamente. Por otro lado, en 2022 se llevaron a cabo tres sesiones (todas en el segundo semestre), una de las cuales se realizó en dos jornadas. El catalizador de estas reuniones fue el Proyecto Neptuno (o Arazatí).

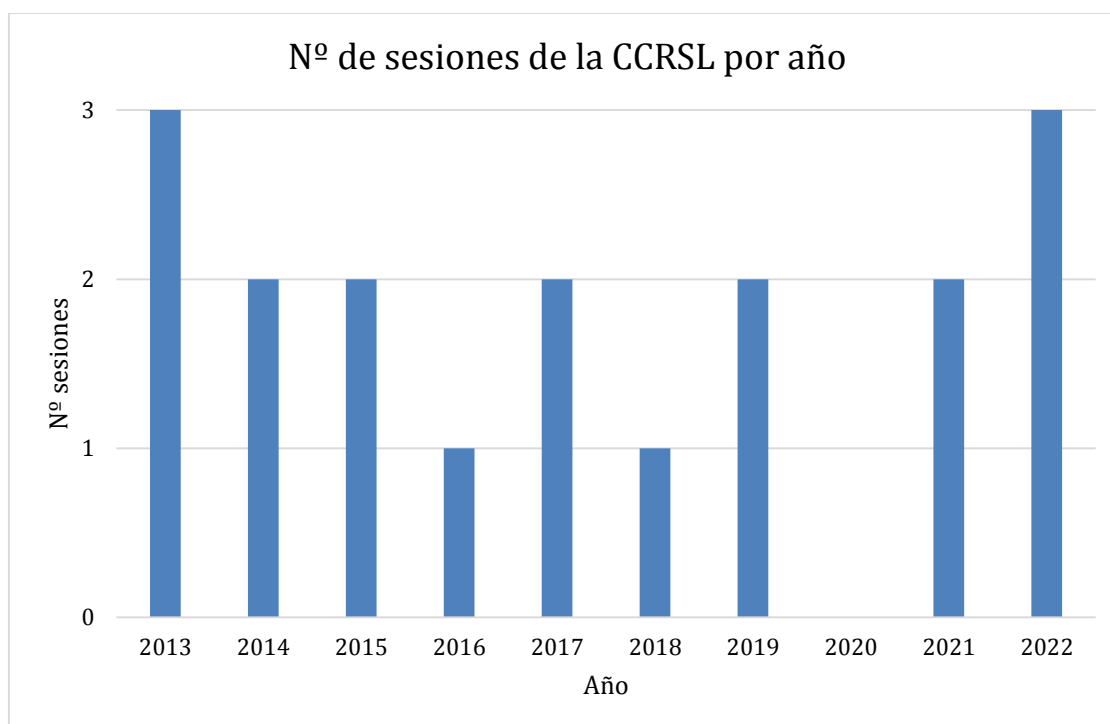


Figura 9 – Número de sesiones de la CCRSL entre 2013 y 2022. Elaboración propia.

## II - Sobre las funciones y el impacto de la CCRSL

El bajo poder de influencia de la CCRSL en los procesos de toma de decisiones fue el desafío más nombrado por los actores entrevistados, siendo referenciado por 17 actores de 5 sectores (todos menos el sector productivo). Este aspecto fue abordado en profundidad en la sección 4.2.1. Las principales críticas refieren al componente meramente informativo y consultivo de la comisión de cuenca y a las capacidades limitadas tanto para tomar decisiones (por su carácter no vinculante) como para asesorar sobre los principales problemas presentes en la cuenca.

Otra dificultad mencionada por 6 actores de organizaciones sociales, academia y gobierno nacional, refiere a que las principales decisiones no pasan por la CCRSL, como los citados ejemplos de la modificación de la Ley de Riego con destino agrario, las modificaciones a la Ley de Suelos de prioridad Forestal del año 2021<sup>40</sup> o el Proyecto Neptuno. Sobre este último, la sucesión de hechos públicos muestra la falta de consulta a la CCRSL, a pesar de que una de las funciones de este ámbito es “asesorar sobre proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos, procurando su sustentabilidad y eficiencia”. En la sesión n° 16 del 6 de julio de 2022 no estaba incorporado en el orden del día la presentación o discusión del Proyecto Neptuno, centrándose la agenda en el avance de las actividades de los grupos de trabajo, cuando hacía por lo menos tres meses que dicho proyecto había tomado estado público<sup>41</sup>. Recién en la

<sup>40</sup> El proyecto de Ley que introducía algunas modificaciones al régimen ambiental aplicable a nuevas plantaciones forestales, presentes en la cuenca alta del río Santa Lucía, fue aprobado por el Parlamento el 15 de diciembre de 2021 y posteriormente vetado por el Presidente de la República.

<sup>41</sup> Véase por ejemplo las notas de prensa publicadas en el mes de abril:  
<https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2022/4/el-proyecto-neptuno-de-ose-es-inconstitucional-denuncia->

sesión siguiente, que se llevó a cabo en dos instancias (el 27 de setiembre y el 12 de octubre de 2022), se presentó por parte de la administración una “Estrategia de participación” sobre el Proyecto Neptuno, la cual no tuvo receptividad entre los actores presentes. Luego de estos encuentros se llevó a cabo una sesión en el mes de diciembre, en conjunto con el CRRPFM centrada en el citado proyecto hidráulico<sup>42</sup>.

Otra dificultad de la CCRSL dentro de esta categoría, mencionada por 6 actores de 3 sectores, es la falta de claridad en las funciones de la comisión, lo que por momentos puede confundir el rumbo de los objetivos y potestades específicas que debería tener, según fuera señalado. En palabras de un actor de la academia: “El desafío es qué función cumple (la CCRSL). ¿Cuál es la función de la comisión de cuenca? Para mí es una incógnita, en términos reales y no en términos declarativos. ¿Cuál es el vínculo con la realidad, con la toma de decisiones?” (SL\_5 - Academia). Por su parte, un actor del gobierno nacional, al ser consultado sobre las principales dificultades de la CCRSL, señaló: “En la estructura sin dudas. Habría que definir para qué la queremos porque ahí hay distintas visiones. ¿Nosotros queremos que sea la gobernanza de la cuenca en muchos aspectos o no?” (SL\_12 - Gobierno)

### III - Sobre su composición

Sobre la composición del espacio, 13 actores de 5 sectores identificaron la ausencia de determinados actores clave o la necesidad de mayor presencia de Intendencias Departamentales, Municipios, Ministerio de Salud Pública (MSP), y organizaciones sociales con presencia local. Con relación al caso del MSP, a partir de las actas consultadas se pudo observar que en los inicios de la CCRSL (2013-15), cuando se discutía la primera generación de medidas que se incluyeron en el Plan de Acción, dicho ministerio tuvo una presencia activa. Luego, fue disminuyendo su presencia (2015-20), y en el período comprendido entre 2020 y 2022 no participó de la CCRSL.

De las actas y la observación participante realizada durante el último período mencionado, con los gobiernos departamentales sucede una situación particular, ya que, si bien son seis los departamentos presentes en la CCRSL, solo tres han participado (Canelones, Montevideo y San José), el primero de ellos con mayor frecuencia. Éstos forman parte de la denominada Región Metropolitana de Montevideo, mientras que los departamentos de Lavalleja, Flores y Florida prácticamente no han estado presentes en la CCRSL.

Con respecto a las organizaciones sociales de referencia local, un actor de gobierno se refirió a una posible propuesta futura de división territorial de la cuenca en subcuencas, lo que permitiría llegar a tener mayor representación de pequeñas organizaciones territoriales. Por último, un actor del gobierno nacional señaló que algunos actores del sector productivo e industrial no asisten o tienen una actitud pasiva ante la CCRSL porque ocupan otros espacios de negociación directa con las autoridades sectoriales.

Existe por parte de 13 actores de 4 sectores una noción de desgaste de la participación dentro de la comisión de cuenca. Varios actores se refirieron a la “pérdida de tiempo” que

---

comision-nacional-en-defensa-del-agua/; <https://www.elobservador.com.uy/nota/ose-aprobo-proyecto-tecnico-de-la-inversion-mas-importante-en-agua-potable-en-150-anos--2022427172256>

<sup>42</sup> Si bien el trabajo de campo finalizó en diciembre de 2022, durante el mes de enero de 2023 se continuó tratando el referenciado proyecto en sesiones conjuntas con el CRRPFM.

implican las sesiones de este ámbito, al no ver acciones concretas o al ver que sus expectativas de la participación no son cumplidas, caracterizando a la CCRSL como un mero “foro de discusión”, sin poder de decisión e incidencia sobre las problemáticas de la cuenca. Un actor de la academia se refirió a este desgaste de la participación de la siguiente manera: “La falta de participación (en las comisiones de cuenca) fue progresiva, especialmente con la cuenca del Santa Lucía. Mi lectura del período que participé es que se comenzó con bastante entusiasmo, estando casi todos los que deberían estar o todos los que deberían estar...y progresivamente, como eran reuniones inconducentes, la gente fue abandonando” (SL\_6 - Academia)

#### IV - Sobre los desafíos institucionales y políticos

De parte de 6 actores de 3 sectores (organizaciones sociales, gobierno nacional y departamental), se planteó la dificultad asociada a la escasez de recursos financieros y humanos disponibles en la DINAGUA para las comisiones de cuenca, tanto para organizar las reuniones, como para lo que sucede o debería suceder entre éstas. En este sentido, vale la pena mencionar que la Política Nacional de Aguas no prevé un presupuesto específico para el funcionamiento de estos ámbitos. Asimismo, a partir de observación participante se pudo identificar la desigualdad de recursos que existe entre participantes de la CCRSL para sostener su actividad en este espacio, como por ejemplo entre los actores de gobierno, las organizaciones sociales o las agremiaciones de los distintos sectores productivos.

Otra dificultad identificada (por 6 actores de 3 sectores), refiere a los plazos institucionales, que suelen ser más lentos que lo esperado por algunos participantes. Un ejemplo planteado por un actor de las organizaciones sociales fue el relativo a la lentitud en las respuestas a los pedidos de información por parte de la administración. En particular, cuando se solicitó acceder al Plan de Acción de segunda generación, éste llegó 10 meses después, en ocasión de su presentación en la sesión de agosto de 2018 de la CCRSL por parte del director nacional de medio ambiente de ese período.

Por último, se destaca lo relativo a los cambios de gobierno y el interés político, que fue mencionado por 4 actores de 3 sectores, planteando las dificultades de construir una política de Estado con continuidad, más allá de las alternancias político-partidarias que pueden suceder cada cinco años. Este componente se convierte en un elemento de análisis a considerar ya que muchas de las iniciativas que se incorporan dentro de la CCRSL derivan del interés y las alianzas políticas de las administraciones que han presidido el espacio en los tres períodos de gobierno comprendidos en este trabajo: 2013-15; 2015-20; y 2020-22. En ese sentido, un actor de la academia planteó esa dificultad en referencia al segundo período y a los temas que se incorporaban o no en la CCRSL, a partir de la consideración y la voluntad política de las respectivas direcciones ministeriales involucradas, que son cargos técnico-políticos designados por las administraciones nacionales (en particular DINAMA y DINAGUA).

Asimismo, resulta pertinente destacar que algunos actores, de organizaciones sociales y academia, no hayan identificado ningún logro de la CCRSL. En esa línea, dentro de las dificultades halladas empíricamente, esos dos sectores fueron los más críticos tanto de las dinámicas internas de la comisión (falta de escucha y de respuesta, desgaste en la participación) como en la capacidad de influencia de la CCRSL.



## **CAPÍTULO VII**

### **7 - Análisis comparado de las dos comisiones de cuencas estudiadas**

En este capítulo, se presenta una discusión de los datos empíricos obtenidos del análisis comparado de las dos comisiones de cuencas estudiadas (CCRSL y CEIVAP), en dos países del sur global. La primera subsección está referida a la influencia del modelo de la GIRH en los espacios de gobernanza analizados, mientras que la segunda articula los antecedentes y caracterizaciones de estas comisiones de cuenca con los principales hallazgos sobre su impacto político o grado de influencia en la toma de decisiones, con especial foco en la CCRSL.

#### **7.1. – Las comisiones de cuenca desde la perspectiva de la GIRH**

Vinculando los resultados expuestos sobre las funciones y composición de los espacios de gobernanza del agua seleccionados para esta investigación, y algunos de los elementos de la GIRH, se denota una fuerte influencia de este modelo en el diseño de las comisiones de cuencas (CCRSL y CEIVAP). En ese sentido, se destacan tres puntos para ambos casos, los cuales se desarrollan a continuación: i) la composición tripartita, involucrando actores gubernamentales, usuarios y sociedad civil; ii) la articulación y coordinación entre los distintos niveles y actores vinculados a la gestión; y iii) la promoción y contribución a la elaboración de planes de gestión.

El primer punto implica uno de los pilares de la dimensión participativa de la GIRH. Esto es, la incorporación e integración de entidades gubernamentales, usuarios y organizaciones de la sociedad civil en los distintos procesos de gobernanza del agua. Asimismo, y este es un aspecto que se identificó para ambos casos estudiados, la “historia institucional” así como los contextos socio-políticos y biofísicos se manifiestan en las estructuras, agendas y objetivos de los espacios de gobernanza del agua (Mancilla García y Bodin, 2019b). En ese sentido, si bien en la CCRSL la composición es abierta, porcentualmente los delegados de las instituciones gubernamentales y de los usuarios tienen mayor peso que los de las organizaciones de la sociedad civil. Este aspecto coincide con lo planteado por Castro (2019), de que los actores que participan en calidad de sociedad civil en la CCRSL quedan en minoría frente a actores estatales y productivos que están dentro del orden gobierno y usuarios, respectivamente. Asimismo, al evaluar la continuidad de las comisiones de cuenca en Uruguay, Castro (2019; 165) sostiene que “la interpretación que se hace de usuarios es contraria al sentido de la reforma, fundamentalmente el postulado de poner en el centro no las actividades productivas (agua bruta, recurso productivo) sino el agua para consumo humano (agua para la vida)”.

En cuanto al CEIVAP, la composición no es abierta, sino que requiere una elección previa de los representantes de los órdenes dentro de un número específico de integrantes. A su vez, a diferencia de la CCRSL, el orden usuarios porcentualmente tiene mayor representación, en segundo lugar el orden gobierno y por último las organizaciones de la sociedad civil. Este componente se articula tanto a la crítica de Lemos et al. (2020) sobre los límites de las dimensiones participativas en la implementación de la GIRH en Brasil en general y en el CEIVAP en particular, así como a lo expuesto por Ioris (2009) sobre la dificultad de

construir integración entre los órdenes ya que detrás de ellos se encuentran grandes asimetrías de poder e inequidades sociales.

Por otro lado, la dinámica dentro del espacio de la CCRSL fue cuestionada por parte de actores de organizaciones sociales y academia, así como la ausencia de diversos actores. Este último aspecto también fue identificado en un estudio de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne, en el cual se identificaron dificultades relativas a la ampliación de la participación de diferentes sectores (además de instituciones del gobierno) (Giordano et al., 2020).

Con relación al segundo punto, vale la pena recordar que uno de los principales elementos de las comisiones de cuenca es que propicien la coordinación entre los distintos niveles, sectores e intereses, siendo esto a su vez un aspecto clave de la GIRH (Meijerink y Huitema, 2017a, b). En ese sentido, para la CCRSL se identificó la función de vinculación del Poder Ejecutivo con actores involucrados en la formulación de planes así como la articulación de acciones con actores implicados en distintas materias vinculadas al agua desde la normativa vigente. La CCRSL como espacio de diálogo entre diferentes actores fue valorada positivamente, mientras que la coordinación estuvo reducida prácticamente a lo interinstitucional, dejando de lado a actores no gubernamentales. Por su parte, para el CEIVAP explícitamente se postula la promoción de la articulación federal, interestadual e intermunicipal dentro de la cuenca, la integración con instancias regionales, así como de los distintos órdenes presentes en el espacio. Los actores entrevistados identificaron una falta de articulación con planes locales, aunque sí valoraron positivamente la transferencia de fondos hacia los gobiernos municipales, así como cierta capacidad de coordinación con actores de diferentes niveles y competencias, sobre todo las agencias federales y estatales. Este último aspecto no estuvo exento de críticas por parte de los actores entrevistados vinculadas a la falta de coordinación y articulación de niveles y espacios para enfrentar la crisis del período 2013-15.

Por otra parte, los resultados encontrados sobre la capacidad de influencia de la CCRSL y del CEIVAP desde la perspectiva de los actores participantes, dialogan con los hallazgos de Morris y de Loë (2016), a partir del estudio de caso de la cuenca transfronteriza del Río MacKenzie en Canadá. Estos autores encontraron que la capacidad de coordinación y articulación entre diferentes niveles puede ser anulada por los gobiernos, cuando éstos optan por no plantear determinados temas en las comisiones de cuenca, algo que denominan como un proceso de *bypass* (baipaseo a los ámbitos de participación) (Morris y de Loë, 2016). Esto se observó en el caso de la CCRSL, por ejemplo cuando estaba en discusión en el país la modificación de la Ley de Riego con destino agrario. La temática no fue considerada por la comisión de cuenca, a pesar de diversos reclamos por parte de actores de organizaciones sociales y academia. Para el caso del CEIVAP, si bien no se identificó un ejemplo en el tratamiento de una ley que incide en la cuenca, sí se halló un ejemplo de *bypass* en el caso del trasvase del Río Jaguarí y la prioridad de abastecimiento de agua para la Región Metropolitana de San Pablo. Este implicó cierto “vaciamiento” de las decisiones dentro del espacio de gobernanza del agua, la centralización de la toma de decisiones en agentes gubernamentales así como la dificultad en mediar dentro de los conflictos inter-institucionales, políticos y jurídicos, que emergieron luego del trasvase.

Este aspecto, del *bypass* a los ámbitos de participación, se articula para ambos casos de estudio a la crítica de Pita et al. (2014) y Van der Zaag (2005) sobre la toma de decisión concentrada en las instituciones gubernamentales (MVOTMA/MGAP en la CCRSL y DAEE, SABESP, Gobierno del Estado de San Pablo para el CEIVAP). Así, se deja de lado los posicionamientos de las organizaciones sociales y académicas, anulando el objetivo del ámbito de promover mayor integración y participación por incluir las visiones de otros sectores. Asimismo, se ponen en cuestión algunas de las tendencias regionales a partir de la implementación de la GIRH referidas a la descentralización hacia los gobiernos sub-nacionales (OECD, 2012), así como sobre la integración y la participación de diversos actores dentro de los espacios de gobernanza del agua (Trimble et al., 2021b).

Con relación al tercer punto, sobre los aportes de las comisiones de cuenca a los planes de gestión, se destacan para ambos casos estudiados el Plan de Cuenca del Río Santa Lucía (publicado oficialmente en marzo de 2023) y el Plan Integrado de Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur (cuya última versión es de junio de 2021). Algunas de las consideraciones relevadas desde la percepción de los actores se articulan a la crítica expuesta por Ioris (2009) sobre los límites conceptuales y operacionales de la GIRH. Esto denota cierta “ingenuidad política”, al no tener en cuenta las diferencias de poder entre los distintos grupos sociales que influyen directamente tanto en la asignación del agua como en la distribución de los impactos negativos. En ese sentido, para el caso de la CCRSL, se planteó la dificultad de la ejecución efectiva de los instrumentos de planificaciones como el citado plan de cuenca aunque sí se identificó la incorporación de ciertas temáticas discutidas dentro del espacio, que no han estado exentas de tensiones. En el CEIVAP, por su parte, las principales críticas se articulan a la falta de diálogo con el plan de cuenca del nivel estadual proveniente del CBH-PS, así como el bajo impacto en las dinámicas territoriales de la cuenca.

Por último, varias de las consideraciones críticas de los actores entrevistados sobre el Plan de Acción van en línea con algunas de las propuestas descritas por Aubriot et al. (2017; 15) sobre: i) la necesidad de continuar con la implementación del Plan de Acción; ii) avanzar en aspectos clave como el control de la fertilización excesiva y el aporte de los efluentes de los tambos; iii) evitar los cultivos en zonas inundables; y iv) la extensión de las zonas de amortiguación hacia los cursos tributarios de menor orden y las nacientes del Río Santa Lucía. Ese tipo de aproximaciones no visualizan el nexo político intrínseco entre crecimiento económico, degradación ambiental y demandas sociales, así como los distintos tipos de conflictos sobre el agua que están relacionados a los sistemas políticos y económicos (Castro, 2007). Asimismo, estos aspectos vinculados a los planes, contrastan en un punto con lo relevado en Cabot et al. (2020) para el Plan de Acción de la cuenca de la Laguna del Sauce, ya que para ese caso sí se encontraron avances en la generación de proyectos, sobre todo con productores rurales, a modo de implementar medidas contenidas en el plan. El principal corolario de este relevamiento que se articula al caso de la CCRSL, tanto en la coordinación entre niveles y actores como en la contribución a planes de gestión de cuenca, es el reconocimiento de que los espacios de gobernanza del agua requieren de acuerdos basados en conceptos y objetivos a cumplir que promuevan la construcción de un marco común (Cabot et al., 2020).

## **7.2 - Sobre el impacto político de las comisiones de cuenca como espacios de gobernanza del agua**

Con respecto al impacto político de las comisiones de cuenca, uno de los principales resultados encontrados es el carácter no vinculante de las decisiones o resoluciones que se toman. De acuerdo con el marco normativo, esta sería una de las características de los espacios de gobernanza del agua estudiados, desde su decreto de creación en el año 2013 para la CCRSL y desde 1996 para el CEIVAP. En Uruguay esto se articula con lo expuesto por Castro (2019; 123), de que: “el proceso de reglamentación de la reforma constitucional impacta fuertemente en la vocación de quienes impulsaron el plebiscito en lo referido a los mecanismos de participación social”, ya que a partir de la Ley de Política Nacional de Aguas de 2009 se estableció el carácter no vinculante de las comisiones de cuenca. Para el caso de Brasil, si bien no posee carácter vinculante, el CEIVAP tiene cierta capacidad de incidencia en la elaboración de los planes de cuenca y en la ejecución de recursos financieros a través de la agencia de cuenca (AGEVAP). En ese sentido, el caso del CEIVAP tiene mayor impacto en medidas adoptadas en el territorio, por iniciativa propia, en buena medida debido a la capacidad de poseer recursos propios. La CCRSL, por su parte, no tiene acciones con impacto directo en el territorio de la cuenca, siendo un ámbito principalmente de discusión de medidas promovidas por instituciones y agentes gubernamentales de nivel nacional.

De lo observado en Lázaro et al. (2021) confluye con lo hallado a partir de la precepción de los actores entrevistados para la CCRSL en este trabajo, ya que sobre todo desde las organizaciones sociales y algunos actores de la academia se planteó una crítica al carácter netamente asesor de las comisiones de cuenca en Uruguay. A su vez, y aquí entra un elemento que recorre transversalmente los tres objetivos específicos que se plantearon para este trabajo, los principales argumentos relevados en Lázaro et al. (2021) cuando analizó el proceso participativo en torno al PNA, dan cuenta de los aspectos normativos que estructuraron las comisiones de cuenca en Uruguay y ciertas dificultades que hacen complejo el sostenimiento de la participación por actores no gubernamentales.

Para el CEIVAP en tanto, se destaca un componente relevado por Cavalcanti y Marques (2016) sobre la función de asesoramiento a partir de la realización de estudios técnicos, lo que implica una ejecución limitada de las dimensiones de la gobernanza del agua incluidas en las normativas vigentes. Asimismo, cuando se planteó su capacidad de influencia en contextos de crisis, se puso de manifiesto el protagonismo en la toma de decisiones que tuvieron los agentes gubernamentales estatales (DAEE, CETESB y SABESP) en la gestión de las crisis. Lo expuesto va en línea con las principales conclusiones del análisis realizado por Marques et al. (2020) sobre el protagonismo desempeñado por las instituciones gubernamentales del Estado de Sao Paulo durante y después de las crisis hídricas de 2013-2015. El citado estudio sostiene que la institucionalidad relativa a la gobernanza del agua y su componente participativo-multiactoral tiende a reforzar la tecnocracia estatal en detrimento de la participación de la sociedad civil, principalmente en el nivel estadual (Marques et al., 2020).

Por otro lado, el trabajo de Lemos et al. (2020) destaca al CEIVAP como un foro de intercambio de información, identificando a su vez tensiones en lo que respecta a la

información técnica en la gestión del agua entre las distintas instituciones involucradas. Desde los datos recabados sobre este punto se identificaron varias tensiones en el caso del trasvase del Río Jaguarí del año 2015. Las mismas dan cuenta tanto de la modificación de la agenda a tratar dentro del espacio por parte de agentes gubernamentales como del manejo de la información y las implicancias ambientales y político-administrativas de decisión del trasvase. Este punto sobre el manejo de la información lo plantea también Jacobi et al. (2017) al relevar la falta de transparencia por parte del gobierno del estado de San Pablo, cuestionada por diversos movimientos y organizaciones sociales que se articularon, creando nuevas prácticas de organización y sensibilización ante la problemática. El principal cuestionamiento fue el vinculado a la realización de obras con urgencia, no teniendo en cuenta habilitaciones ambientales y sin conocimiento ni control ciudadano (Jacobi et al., 2017).

Con respecto a las diversas crisis atravesadas en la cuenca del río Paraíba do Sul, si bien Lemos et al. (2020) encuentran ciertas debilidades y límites en el diseño institucional de participación de actores de distintos órdenes, también destacan la habilidad de los grupos técnicos de las agencias estaduais y de cargos de alto nivel de instituciones gubernamentales de acordar un plan que atravesase diversos intereses y necesidades. Sobre la capacidad de influencia, las crisis hídricas de 2013-15 mostraron: “la pérdida de capacidad de los comités de cuenca, lo que contradice la Política Nacional de Recursos Hídricos” (Jacobi et al., 2017; 41). El principal corolario en este sentido es la puesta en marcha de una posición por parte del gobierno del estado de San Pablo contraria a los preceptos de una gobernanza democrática y participativa, priorizando un discurso técnico y la centralización en la toma de decisiones. Este hallazgo converge con lo mencionado por Cavalcanti y Marques (2016), quienes destacan el bajo impacto del CEIVAP en la gestión de la crisis hídrica, ya que más allá de toda la estructura institucional construida por casi dos décadas, el análisis del conflicto derivado de la crisis revela que tanto la ANA como los gobiernos estaduais fueron los que finalmente lograron cierto grado de acuerdo para su resolución.

En el Cuadro 6, se presenta una síntesis de las principales semejanzas y diferencias de la influencia de la CCRSL y del CEIVAP, a partir de la percepción de los actores entrevistados y la normativa consultada.

	<b>Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL)</b>	<b>Comité de Integración de Cuenca Hidrográfica del Río Paraíba del Sur (CEIVAP)</b>
Aprobación de Planes de Cuenca y otros instrumentos de planificación y gestión	No	Sí
Monitoreo y seguimiento de medidas o acciones	No	No
Impacto en el ordenamiento territorial de la cuenca/ Modificación de leyes	No	No
Elaboración de propuestas de medidas ante problemas en la cuenca	Sí	Sí
Capacidad financiera	No	Sí

Cuadro 6 - Influencia de las comisiones de cuenca analizadas en la toma de decisiones. Elaboración propia.

Para el caso de la CCRSL, resulta pertinente discutir los resultados de esta tesis con los de otras comisiones de cuenca estudiadas en Uruguay (Giordano et al., 2020; Trimble et al. 2022). En la CCLC, se identificó cierto grado de influencia, ya que las decisiones que se toman dentro del espacio se traducen en compromisos por parte de las autoridades gubernamentales para su implementación, mientras que en la CCLS esto fue identificado en menor medida, ya que las propuestas emanadas de la comisión se implementan con un “gran retraso temporal” (Giordano et al., 2020). Por su parte, en la comparación de la CCLC con dos comités de cuenca en Brasil y Argentina en contextos de crisis que realizan Trimble et al. (2022), se identifica un elemento en común con lo hallado para la CCRSL tanto a nivel reglamentario como desde la percepción de los actores entrevistados. Esto es, la periodicidad de las reuniones, que al no haber por norma un mínimo de reuniones anuales, se provoca la pérdida en la continuidad de la discusión y seguimiento de los temas, lo que implica falta de incentivo a la participación de los actores en el espacio. En la CCRSL no fueron realizadas reuniones durante todo 2020, y si se toma la última reunión de setiembre de 2019 son prácticamente dos años sin sesionar, ya que la siguiente fue en agosto de 2021 mientras que en la CCLC esto sucedió en 2018 (Trimble et al., 2022).

Con respecto a la lentitud de los plazos, en la CCRSL se cruzan por lo menos cuatro tiempos y dinámicas distintas que resulta muy complejo armonizar y articular: el de la administración gubernamental en sus tres niveles; el de las organizaciones de la sociedad civil; el de las organizaciones y gremios de los distintos sectores productivos (agrícolas, ganaderos,

forestales, entre otros); y el de las instituciones de investigación. El primero marcado por los ciclos electorales y los períodos de gobierno de cinco años, así como por las alianzas y disputas político-partidarias dentro de los gobiernos nacionales. El segundo signado por las relaciones sociedad civil-Estado y la compleja articulación de demandas territoriales, ambientales y sociales en un país con fuerte tradición estado-céntrica y de demandas sindicales-urbanas (Venegas Borde, 2011). En ese sentido, se destaca el recorrido de la CNDAV como organización articuladora de la reforma constitucional de 2004 y la complejidad en institucionalizar y operativizar el “mandato popular” (Castro, 2019) que emergió del plebiscito. En cuanto a las agremiaciones de productores, sus ciclos están muy vinculados a la producción, fuertemente influenciada por la variabilidad climática, así como por su rol en temáticas relacionadas a los problemas de calidad o cantidad de agua. A su vez, presentan una gran diversidad de escalas (pequeña, mediana y grande) y rubros de producción (ganadero, agrícola, forestal) lo que complejiza aún más la representación y mediación de las distintas agremiaciones dentro del espacio de gobernanza del agua. Por último, los tiempos de las instituciones académicas y de investigación suelen ser planificados en el mediano y largo plazo (Weiss, 2009), y si bien ejercen cierto grado de autonomía administrativa están influenciadas por los ciclos político-económicos nacionales, ya que su ejecución presupuestal depende en buena medida de las prioridades fiscales y de política económica de los gobiernos nacionales.

## CAPÍTULO VIII

### 8 - Conclusiones

En este último capítulo se exponen las principales conclusiones del recorrido investigativo planteado. Resulta pertinente una recapitulación de lo expuesto en los capítulos anteriores, en particular lo referido a las preguntas y objetivos de investigación. Se planteó en primer término la caracterización de ambos ámbitos a partir de sus objetivos, funciones y composición, desde la normativa vigente. En segundo lugar, se analizó desde la percepción de los actores que participan en estas comisiones de cuenca el grado de influencia de estos espacios en la toma de decisiones, y finalmente una evaluación de la CCRSL a partir de las perspectivas de los actores participantes sobre sus logros y dificultades.

Las principales conclusiones de todo el recorrido planteado se organizan en tres dimensiones. La primera referida a una crítica sobre los alcances y las limitaciones de la implementación de la GIRH y la conceptualización de gobernanza del agua, en particular su componente participativo, en ambos casos estudiados. La segunda plantea el desafío de las comisiones de cuenca sobre su escasa capacidad de influencia en la toma de decisiones como en los territorios donde operan. Por último, un necesario balance de la CCRSL luego de 10 años de existencia y a la luz del análisis sobre la gestión y respuesta a las crisis hídricas como la identificada en el CEIVAP en 2013-15.

Al hacer referencia a la implementación de la GIRH en América Latina en general y en Sudamérica en particular, se torna necesario volver a las clásicas interrogantes de varios modelos que se han implementado en la región, esto es, la dificultad de construir modelos y paradigmas endógenos que den respuesta a las problemáticas de los distintos países. Para los casos estudiados, a nivel nacional, una primera aproximación que se hace evidente es el tamaño de dichas configuraciones políticas-administrativas, sus implicancias económicas, demográficas y culturales. En el caso de Uruguay se lo considera un “país pequeño”, perteneciente a la subregión denominada “cono sur” (De Sierra, 1994), mientras que Brasil es considerado un caso particular a nivel regional (De Sierra, 2008), ya que tiene características territoriales-ambientales, socioeconómicas, geopolíticas-estratégicas y demográfico-poblacionales que lo convierten en un país de dimensiones continentales. Si bien el objetivo de este trabajo no fue la comparación de todas esas dimensiones de los casos nacionales, es inevitable mencionar las diferencias históricas y de escala de las matrices sociopolíticas (Garretón et al., 2004) en las cuales se articula el modelo de la GIRH y la gobernanza del agua a fines del siglo XX y principios del XXI. A su vez, la apertura a actores no gubernamental que postula la GIRH en los espacios de gobernanza del agua estudiados, tiende a disolver la capacidad de presión y movilización de los agentes no estatales (tal como las organizaciones sociales) debido a las tensiones y conflictos entre los niveles administrativos, así como por la asimetría entre los actores del orden de usuarios, con distintos recursos de poder y negociación.

Las principales conclusiones comparadas para las dos cuencas estudiadas, más allá de las diferencias de escala geográfica y de las dimensiones que se plantearon en su descripción, son que ambas no sólo adscriben al modelo de la GIRH en sus marcos normativos sino que



incorporan componentes participativos en sendos espacios de gobernanza del agua. Lo relevante en ese sentido, y a la luz del análisis sobre su capacidad de influencia, es siguiendo los desafíos planteados en Trimble et al. (2020) lo relativo a la concentración de poder por parte de los gobiernos estatales (particularmente el del estado de San Pablo) y cierta falta de transparencia en el manejo de las crisis para el CEIVAP. En la CCRSL, en tanto, se caracteriza con varias limitaciones como espacio multiactoral y cierta falta de visión integral sobre la cuenca por parte de algunas autoridades gubernamentales. En ese sentido, también se identificó fragmentación de competencias, así como barreras interinstitucionales que permitan una buena coordinación y cooperación en pos de superar la gestión centralizada, sobre todo en contextos de crisis de calidad o cantidad de agua. Esas caracterizaciones de los espacios estudiados, a partir de su capacidad de influencia en la toma de decisiones, tensionan el componente descentralizador y participativo de la GIRH, poniendo en cuestión a su vez la capacidad de respuesta a las crisis hídricas. Estos elementos dan cuenta de los nudos problemáticos que representan la GIRH y la gobernanza del agua, recuperados por Castro (2007) relativo a la definición de los objetivos de gestión de las cuencas así como de los lenguajes de valoración que se emplean para resolver los problemas de gestión. Por otro lado, cuando se analizó la periodicidad de las reuniones, se resalta el contraste entre el CEIVAP, en donde por reglamento existe un mínimo de dos reuniones anuales del Plenario, y lo que sería una reformulación pertinente para los casos de los comités estudiados en Uruguay en particular el de la CCRSL, ya que esta responsabilidad recae de sobre manera en la voluntad y capacidad política de la DINAGUA.

Para el caso específico de la CCRSL luego de su primera década de existencia se abren, nuevas investigaciones que permitan desarrollar más estudios longitudinales para poder identificar patrones y tendencias observando períodos de medio-largo término. En particular luego de la comparación con la crisis de 2013-15 en el CEIVAP, se plantean problemáticas que atraviesan a la gobernanza del agua, sobre la conflictividad a partir de proyectos hidráulicos privatizadores a la luz de la aprobación del denominado Proyecto Neptuno o Arazatí (Dias Tadeu et al., 2023), así como los problemas de escasez o sobreabundancia de agua y la degradación de los ecosistemas acuáticos. Lo más relevante para el caso de la CCRSL es que estos problemas no pueden atribuirse solamente a cuestiones técnicas, biofísicas o factores de gestión ineficientes, sino que tienen que vincularse a contextos políticos, económicos y sociales. Asimismo, pueden esbozarse algunas recomendaciones sobre sus funciones frente a la segunda década de existencia y funcionamiento de la CCRSL, relacionadas a la capacidad de ejecución de recursos financieros y de aprobación de planes de gestión, tal como fue observado en el caso del CEIVAP. También, la reformulación normativa sobre su capacidad de incidencia y vinculación de las discusiones en las dinámicas territoriales de la cuenca.

## Referencias bibliográficas

Abers, R.N.; Formiga-Johnsson, R.M.; Frank, B.; Keck, M.E.; Lemos, M.C. (2009): “Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil”. En: *Ambiente & Sociedade* - v. XII, n. 1, pp. 115-132.

Abers, R. (2007): “Organizing for governance: building collaboration in Brazilian river basins”. En: *World Development* 35(8), pp. 1450–1463.

Abers, R. y Keck, M. (2006): “Muddy waters: the political construction of deliberative river basin governance in Brazil”. En: *Int. J. Urban Reg. Res.* 30, pp. 601–622. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00691.x>.

Achkar, M.; Ortíz, M.S. (2023): “El impacto de la forestación en el déficit hídrico”. En: *Semanario Brecha* - edición 1943. Disponible en: <https://brecha.com.uy/el-impacto-de-la-forestacion-en-el-deficit-hidrico/>

Achkar, M.; Domínguez, A. (2019): “La construcción de territorialidades del agua en Uruguay. Un enfoque desde la Hidrogeografía”. En: *Physis Terrae*, Vol. 1, nº 1, pp. 93-106.

Achkar, M.; Dominguez, A.; Fernández, G. (2013): “Las estrategias de la ciudadanía frente a los procesos de privatización del agua: logros y desafíos en Uruguay”. En: *Agua y Territorio*, núm. 2, pp. 48-55. Universidad de Jaén, España.

Achkar, M.; Dominguez, A.; Pesce, F. (2013): Cuencas hidrográficas del Uruguay. Situación y perspectivas ambientales y territoriales. Programa Uruguay Sustentable. REDES-AT, Montevideo.

Achkar, M.; Domínguez, A.; Pesce, F. (2012): Cuenca del Río Santa Lucía - Uruguay. Aportes para la discusión ciudadana. Programa Uruguay Sustentable. REDES-AT, Montevideo.

Achkar, M.; Dominguez, A.; Pesce, F. (2005): “La defensa del agua como recurso público en Uruguay: el caso de la comisión nacional en defensa del agua y la vida y el plebiscito por el agua”. En: *Org & Demo.* v. 6, n ½, pp. 37-50.

Aguirre Núñez, M. (2011): “La cuenca hidrográfica en la gestión integrada de los recursos hídricos”. En: *Revista Virtual REDESMA*, Vol. 5 (1), pp. 10-19.

Alcácer Santos, C. (2019): “Paradigmas de la gestión integrada del agua (I): una crítica evolutiva a la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)”. En: *REVISTA CIENTÍFICA ECOCIENCIA*, 6(2), 1–21. <https://doi.org/10.21855/ecociencia.62.164>

Alves, E. M.; Dias Tadeu, N.; Santos, I. P. O.; y Sanches-Baptista, A. C. (2018): “Water Policy and Technical Systems in Brazil”. En: Poupeau, F.; Razafimahefa, L.; Robert, J.; Mercier, D.; Massardier, G.; Jacobi, P.R. (Coord.). *Water Conflicts and Hydrocracy in the Americas. Coalitions, Networks, Policies*. IEE-USP, San Pablo.

Aubriot, L.; Delbene, L.; Haakonsson, S.; Somma, A.; Hirsch, F.; Bonilla, S. (2017): “Evolución de la eutrofización en el Río Santa Lucía: influencia de la intensificación productiva y perspectivas”. En: *INNOTECH*, N°14, pp.7-16.

Avilán Ayala, A. (2019): *Lo común del Cisne. Los actores de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne y el Agua*. Tesis para obtener el grado de Magíster en Ciencias Agrarias

opción Ciencias Sociales. Universidad de la República - Facultad de Agronomía. Montevideo, Uruguay.

Bakker, K. (2010): *Privatizing Water. Governance failure and the world's urban water crisis*. Cornell University Press, Ithaca, NY.

Bakker, K.; M. Kooy; N. E. Shofiani; y E.-J. Martijn (2008): "Governance failure: rethinking the institutional dimensions of urban water supply to poor households". En: *World Development* 36 (10): pp. 1891-1915. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.09.015>

Barreto P.; Dogliotti S.; Perdomo C. (2017): "Surface Water Quality of Intensive Farming Areas Within the Santa Lucia River Basin of Uruguay". En: *Air, Soil and Water Research*, 10. <https://doi.org/10.1177/1178622117715446>

Bascans, M. A.; Nicolas-Artero, C.; Gautreau, P. y Santos, C. (2022): "Reestatización del agua potable y resiliencia neoliberal en Uruguay". En: *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, e20210133. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210133>

Berardo, R. et al. (2013): "Adaptive Governance and Integrated Water Resources Management in Argentina". En: *International Journal of Water Governance*, Volume 1 - Issue 3-4 p. 219-236.

Berkes, F. - Robinson, L.W. (2011): "Multi-level participation for building adaptive capacity: Formal agency-community interactions in northern Kenya". En: *Global Environmental Change*, Vol. 21, Issue 4, pp. 1185-1194. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.07.012>

Biswas, A.K. (2008): "Integrated Water Resources Management: Is It Working?" En: *International Journal of Water Resources Development* 24: pp. 5–22.

Biswas, A. K. (2004): "Integrated water resources management: a reassessment". En: *Water International* 29: pp. 398-399. <http://dx.doi.org/10.1080/02508060408691794>

Boelens, R. – Sanchis Ibor, C. (2018): "Gobernanza del agua y territorios hidrosociales: del análisis institucional a la Ecología Política" En: *Cuadernos de Geografía*, nº 101, pp. 13-28. Valencia.

Bongartz, K. (2003): "Applying Different Spatial Distribution and Modelling Concepts in three Nested Mesoscale Catchments of Germany". En: *Physics and Chemistry of the Earth*, 28: pp. 1343–1349.

Budds, J. (2009): "Contested H2O: science, policy and politics in water resources management in Chile". En: *Geoforum* 40, pp. 418–430. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.12.008>.

Cabot, M., Pirez, M., Cappuccio, L., Pastorino, G., Guillen, J., & Silvera, N. (2020): "Nuevos enfoques para viejos problemas. Construcción de alternativas para la gestión ambiental de la Cuenca de Laguna del Sauce". En: *Tekoporá. Revista Latinoamericana De Humanidades Ambientales Y Estudios Territoriales*. ISSN 2697-2719, 2(1), pp. 169-182. <https://doi.org/10.36225/tekopora.v2i1.64>

- Cánepa, G. (2011): “Acerca del área metropolitana de Montevideo”. UNAPAC-CCI, UdelaR. Montevideo
- Carruthers, D.V. (2008): *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*. MIT Press, Cambridge.
- Casa, M. (2013): “Capacidades estatales para la gestión participativa del agua: experiencias del caso uruguayo”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol. 22, Núm. 1*. Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR, Montevideo.
- Castro, D. (2019): *Autodeterminación y composición política en Uruguay. Una mirada a contrapelo de dos luchas pasadas que produjeron mandatos*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Sociología. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla - Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, México.
- Castro, J.E. (2016): *Água e democracia na América Latina*. EDUEPB, Campina Grande.
- Castro, J.E. (2007): “Water Governance in the twentieth-first century”. En: *Ambiente & Sociedade*, v. X, n. 2, pp. 97-118. Campinas.
- Cavalcanti, B. S. - Marques, G. G. (2016): “Recursos hídricos e gestão de conflitos: A bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul a partir da crise hídrica de 2014-2015”. En: *Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa*. Vol. 15, núm. 1, pp. 4-16. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5680/568060398002/html/>
- Collier, D. (1993): “Método comparativo”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 5, pp. 21-46.
- Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) - Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) (2021): *Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul*.
- Conca, K., Wu, F. y Mei, C. (2006) “Global regime formation or complex institution building? The principled content of international river agreements. En: *Int. Stud. Q.* 50, pp. 263–285. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00402.x>.
- Correa Villa, C.Y.; Romero Jara, R. A.; Salazar Cañas, A. (2021): “Análisis Comparado de la Gobernanza del Agua en América del Sur”. Universidad de Concepción, Chile.
- Creswell, J.W. (1994): *Research design: qualitative and quantitative approaches*. Sage - Thousand Oaks, California.
- Cuccio, M. S. y Albiach Branco, E. (2011): “As bases teóricas e evolução do conceito de governança das águas” Conferencia presentada en el XIVth *IWRA World Water Congress*. Porto de Galinhas.
- Da Silva, J.F.A. y Teixeira, M. G. C. (2018): “A atuação do comitê de integração da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul: delineando uma análise a partir da perspectiva relacional”. En: *Organizações e Sustentabilidade*, 6(1), p. 78-97. Londrina.

- Damonte, G. y Lynch, B. (2016): “Cultura, política y ecología política del agua: una presentación”. En: *Anthropologica* – año XXXIV, N° 36, pp. 5-21.
- De Sierra, G. (2008): “América Latina, una y diversa.” En: Cairo, H. y de Sierra, G. (org.), *América Latina, una y diversa*. Ed. Universidad de Costa Rica, San José.
- De Sierra, G. (1994): “Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal. Procesos recientes y alternativas emergentes.” En: *Ecuador Debate* – N ° 31, Quito.
- Dias Tadeu, N.; Trimble, M; Lázaro, M.; Venturini, P. and Venegas, M. (2023): “Divergent perspectives about water security: hydrosocial transformations in the metropolitan region of Montevideo (Uruguay)”. En: *Frontiers Sustainable Cities* 5:1207652. doi: 10.3389/frsc.2023.1207652
- Dias Tadeu, N.; Trimble, M.; Giordano, G. y Torres, P. (2022a): “Conflictos del agua y del territorio en Laguna del Cisne (Canelones, Uruguay): proyectos hidrosociales en disputa”. En: *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, vol. VII, núm. 2, julio-diciembre.
- Dias Tadeu, N.; Sanchez Baptista, A.C.; Macedo Alves, E.; y Penha de Oliveira Santos, I. (2022b): “Water access and the national water and sanitation policy – alterations and implications for São Paulo State's hydrosocial territories, Brazil”. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7968410>
- Dias, R. y Matos, F. (2013): “Governança da Água e a gestão dos recursos hídricos: a formação de comitês de bacia no Brasil”. En: *DELOS – Revista Desarrollo Local Sostenible*, vol. 6, n. 17. Universidad de Málaga.
- Dryzek, J. (2013): *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford University Press, Oxford.
- Empinotti, V. L.; Budds, J.; Aversa, M. (2019): “Governance and water security: The role of the water institutional framework in the 2013–15 water crisis in São Paulo, Brazil”. En: *Geoforum* - Vol. 98, pp. 46 - 54.
- Faby, J.-A., G. Neveu, y N. Jacquin (2005): “Towards a European-wide Exchange Network for Improving Dissemination of Integrated Water Resources. Management Research Outcomes”. En: *Environmental Science and Policy*, 8: pp. 307–319.
- Formiga-Johnsson, R.; Kumler, L.; y Lemos, M. (2007): “The politics of bulk water pricing in Brazil: lessons from the Paraíba do Sul Basin”. En: *Water Policy* 9(1), pp. 87–104.
- Formiga-Johnsson, R.M y Pereira, D.S.P. (2005): “Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil”. En: *REGA* – Vol. 2, no. 1, p. 53-72, jan./jun.
- Fracalanza, A.P. y Campos, V. N. de O. (2010): “Governança das Águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso”. En: *Ambiente & Sociedade*, v. XIII, n. 2, p. 365-382. Campinas.

Gabinete Nacional Ambiental (GNA) - Sistema Nacional Ambiental (SNA) (2018): Plan de Acción para la protección de la calidad ambiental de la cuenca del Río Santa Lucía. Medidas de Segunda Generación. Montevideo, Uruguay.

Garcés Durán, J.A. (2011): “Paradigma del conocimiento y sistemas de gestión de los recursos hídricos: la gestión integrada de cuencas hidrográficas”. En: Mendizábal, M. (ed.) “Gestión integral del agua” - *Revista Virtual REDESMA*, Vol. 5 (1). Bolivia

Garretón, M.A; Cavarozzi, M.; Cleavers, P.S.; Gereffi, G; y Hartlyn, J. (2004): *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*. LOM Ediciones, Santiago.

Giordano, G.; Dias Tadeu, N.; Trimble, M. (2020): “Análisis de la gobernanza y aprendizajes de las crisis en las Cuencas de Laguna del Sauce (Maldonado) y Laguna del Cisne (Canelones), Uruguay”. Informe Técnico en el marco del Proyecto GovernAgua (SGP-HW 056). Instituto SARAS, Bella Vista-Maldonado, Uruguay

Gorgoglione, A.; Gregorio, J.; Ríos, A.; Alonso, J.; Chreties, Ch.; Fossati, M. (2020): “Influence of Land Use/Land Cover on Surface-Water Quality of Santa Lucía River, Uruguay”. En: *Sustainability*, 12, 4692.

Grosse, R.; Santos, C.; Thimmel, S. y Taks, J. (comp.)(2014): *Las canillas abiertas de América Latina III. El agua como bien común y derecho humano. Luchas y desafíos a 10 años del Plebiscito del Agua en Uruguay*. Casa Bertolt Brecht, Montevideo.

Grosse, R.; Santos, C.; Thimmel, S. y Taks, J.(comp.)(2006): *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Casa Bertolt Brecht, Montevideo.

Grosse, R.; Thimmel, S.; Taks, J. (comp.)(2004): *Las canillas abiertas de América Latina. La resistencia a la apropiación privada del agua en América Latina y en el mundo*. Casa Bertolt Brecht, Montevideo.

Gugliano, A.A. y Carbonai, D. (2013): “Participatory water governance in Mercosur countries”. En: *World Social Science Report. Changing Global Environments*. ISSC-UNESCO, París.

Hill Clavis, M. y Allan, A. (2014): “Adaptive capacity in a Chilean context: A questionable model for Latin America”. En: *Environmental Science & Policy*, n. 43, pp. 78-90. .

Hendry, S. (2006): “Integrated Water Resource Management: Comparative Frameworks for Reform”. En: *Journal of Water Law*, 17: pp. 47–60.

Huitema, D., E. Mostert, W. Egas, S. Moellenkamp, C. Pahl-Wostl, y R. Yalcin. (2009): “Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-) management from a governance perspective and defining a research agenda”. En: *Ecology and Society* 14(1):26. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-02827-140126>

Hogenboom, B.; Baud, M. y de Castro, F. (2012): “Gobernanza Ambiental en América Latina: hacia una agenda de investigación integradora”. En: *Comentario Internacional - Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, nº 12, pp. 57-71.

Hurlbert, M. A. (2018): *Adaptive Governance of Disaster: Drought and Flood in Rural Areas*. Springer, Canadá.

Hurlbert, M. A. y Díaz, H. (2013): “Water Governance in Chile and Canada: a Comparison of Adaptive Characteristics”. En: *Ecology and Society*, 18(4): 61.

Intendencia de Montevideo (IM) (2013): Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana. Planificación Estratégica - Unidad de estadística y Gestión estratégica, Noviembre.

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) (2020): Informe Final Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Ambiente: Derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales. Montevideo, Uruguay.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2014): Climate change 2014: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II, and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team, R. K. Pachauri, and L. A. Meyer, eds. IPCC, Geneva, Switzerland.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012): Resultados del censo de población 2011. Montevideo.

Ioris, A. (2009): “The limits of IWRM-inspired reforms in Brazil”. En: *Diversitates* - vol 1, n.1: pp. 1-17.

Ioris, A. (2008): “The limits of integrated water resource management: a case study of Brazil’s Paraíba do Sul River Basin”. En: *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 4:2, pp. 4-11.

Jacobi, P.R. (coord.)(2022): “Gobernanza adaptativa y anticipatoria del agua en contextos de crisis: análisis de cuencas en Argentina, Brasil y Uruguay”. IEE-USP, São Paulo.

Jacobi, P.R.; Fracalanza, A.P.; Gatti, L.; Nascimento Souza, A.; Spinola, A.L; Santos, I.; Richter, R.; Bujak, N.; Sanchez, A. (2017): “Crisis hídrica en la región metropolitana de San Pablo”. En: *BlueGrass*, N°2, pp. 39-42.

Jacobi, P. R. (2010): “Aprendizagem social, desenvolvimento de plataformas de múltiplos atores e Governança da Água no Brasil”. En: *INTERthesis*, v.7, n.1, p. 69-95, jan. /jul. Florianópolis.

Jacobi, P. R. (2008): “Governança da Água e Aprendizagem Social no Brasil”. En: *Sociedad Hoy*, núm. 15, pp. 25-44. Universidad de Concepción. Concepción, Chile.

Jacobi, P. R. (2006): “Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados” En: Alimonda, H. (comp.) *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. CLACSO, Buenos Aires.

JICA-DINAMA (2008): Informe de avance N°1. Proyecto sobre control y gestión de la calidad del agua en la cuenca del Río Santa Lucía.

- Karpouzoglou, T.; A. Dewulf; y J. Clark (2016): “Advancing adaptive governance of social-ecological systems through theoretical multiplicity”. En: *Environmental Science and Policy*, 57: pp. 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.11.011>
- Kirk, E.A., A.D. Reeves y K.L. Blackstock (2007): “Path Dependency and the Implementation of Environmental Regulation”. En: *Environment and Planning C*, 25: pp. 250–268.
- Kooiman, J.; Jentoft, S.; Bavinck, M y Pullin, R. (2005): *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Kuzdas, C. et al. (2014): “Sustainability Appraisal of Water Governance Regimes: The Case of Guanacaste, Costa Rica”. En: *Environmental Management*, 54, pp. 205–222.
- Lázaro, M.; Bortagaray, I. y Trimble, M. (2021a): “Plan Nacional de Aguas en Uruguay: desafíos de la implementación de procesos participativos con actores implicados y público general”. En: *Sociedad y Ambiente*, 24, pp. 1-25. <https://doi.org/10.31840/sya.vi24.2423>
- Lázaro, M; Bortagaray, I.; Trimble, M. y Zurbriggen, C. (2021b): “Citizen deliberation in the context of Uruguay’s first National Water Plan”. En: *Water Policy* 23, pp. 487–502.
- Lemos, M.C.; Peregrina, B.; Formiga-Jonhsson, R.M.; Seigerman, C. K. (2020): “Building on adaptive capacity to extreme events in Brazil: water reform, participation, and climate information across four river basins” En: *Regional Environmental Change* - 20:53.
- Lemos, M.C.; Bell, A. R.; Engle, N.L.; Formiga-Johnsson, R.M.; Nelson, D.R. (2010): “Technical knowledge and water resources management: A comparative study of river basin councils, Brazil”. En: *Water resources research*, vol. 46.
- Lemos, M. C. y Agrawal, A. (2006): “Environmental Governance”. En: *Annual Review of Environment and Resources*, No. 31, Annual Reviews, pp. 297-325, Palo Alto.
- Lemos, M.C. y Eakin, H. (2006): “Adaptation and the State: Latin America and the Challenge of Capacity-Building under Globalization”. En: *Global Environmental Change*, vol. 16, No. 1, Annual Reviews, pp. 7-18, Palo Alto.
- Ligrone, A.; Techera, A.; Zarucki, M. y Mello, A.L. (2020): “Prioridades de Restauración Ecológica en la Cuenca del Río Santa Lucía: Identificación Participativa de Prioridades y Oportunidades para la Protección y Restauración Ecológica”. Informe final de consultoría DINAMA - MVOTMA. Uruguay.
- López Porras, G. et al. (2019): “Corruption and conflicts as barriers to adaptive governance: Water governance in dryland systems in the Rio del Carmen watershed”. En: *Science of The Total Environment*, Volume 660, Pages 519-530.
- Mancilla García, M. y Bodin, O. (2019a): “Participation in Multiple Decision Making Water Governance Forums in Brazil Enhance’s Actor’s Perceived Level of Influence”. En: *Policy Studies Journal*, Vol. 47, N°1.



- Mancilla García, M. y Bodin, O. (2019b): “Participatory Water Basin Councils in Peru and Brazil: Expert discourses as means and barriers to inclusion”. En: *Global Environmental Change*, 55, pp. 139-148.
- Marques, A.R.; Toniolo, M.A.; Lahsen, M.; Pulice, S.; Albiach Branco, E. y Salas Alves, D. (2020): “Governança da água no vale do Paraíba paulista: rede de atores e sistemas socioecológicos”. En: *Ambiente & Sociedade* - Vol. 23, pp. 1 - 24.
- Martínez-Alier, J. (2002): *El ecologismo de los pobres. Un estudio sobre los conflictos ecológicos y su valoración*. Editorial Icaria, Barcelona.
- Martínez Guarino, R. (ed.)(2007): Libro blanco del área metropolitana. Canelones-Montevideo-San José. Ed. Agenda Metropolitana, Montevideo.
- McCulloch, C.S., y A.A.R. Ioris (2007): “Putting politics into IWRM”. En: Proceedings of the “General Assembly of the European Geosciences Union”. En: *Geophysical Research Abstracts* (Vienna) 9 (April): pp. 15-20.
- Meijerink, S. y Huitema, D. (2017a): “The institutional design, politics, and effects of a bioregional approach: observations and lessons from 11 case studies of river basin organizations”. En: *Ecology and Society* 22(2):41.
- Meijerink, S. y Huitema, D. (2017b): “The politics of river basin organizations: institutional design choices, coalitions, and consequences”. En: *Ecology and Society* 22(2):41.
- Merlinsky, M.G. et al. (2020): “Hacia la conformación de una Ecología Política del Agua en América Latina. Enfoques y agendas de investigación” En: *Quid 16*, nº 13, pp. 1 – 11. Revista del área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales – UBA, Buenos Aires.
- Miguez, D. (2015): “Gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay en el contexto internacional”. En: *INNOTECH – Revista del Laboratorio Tecnológico del Uruguay*, nº 10, pp. 71-81.
- Ministerio de Ambiente (MA) (2023): Plan de Cuenca del Río Santa Lucía. Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2017a): “Acta de la 9ª sesión de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía - 23 de Agosto”. Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2017b): “Acta de la 10ª sesión de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía - 28 de Noviembre”. Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2017c): Plan Nacional de Aguas. Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2015): Estado de situación de la Cuenca del Río Santa Lucía. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2013): Cuenca Hidrográfica del Río Santa Lucía - Plan de acción para la protección de la calidad ambiental y la disponibilidad de agua potable. Montevideo, Uruguay.

Mitchell, T. (2002): *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. University of California Press, Berkeley.

Molle, F. (2009). “Water, politics and river basin governance: repoliticizing approaches to river basin management”. En: *Water Int.* 34, pp. 62–70. <https://doi.org/10.1080/02508060802677846>

Mondaca, G. (2011): “El enfoque de gestión integral de recursos hídricos por cuenca como propuesta base de la regulación hídrica en Bolivia”. En: Mendizabal, M. (ed) *Revista virtual REDESMA*, vol. 5 (1), pp. 59-71.

Morris, M., y R. C. de Loë. (2016): “Cooperative and adaptive transboundary water governance in Canada’s Mackenzie River basin: status and prospects”. En: *Ecology and Society* 21(1):26

Novaes, R.C. (2006): *Cooperação e conflito nas águas da bacia do Rio Paraíba do Sul: limites e possibilidades de gestão integrada no “trecho paulista”*. Tese de doutorado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Ambiental. Orientador: Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015): *OECD principles on water governance*. OECD Publishing, Paris, France.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2012): *Water governance in OECD countries: a multi-level approach*. OECD Publishing, Paris, France.

Ostrom, E. (1986): “An agenda for the study of institutions”. En: *Public Choice* 48:3-25.

Osorio, C. (2009): “Aspectos sobre la gobernanza del agua potable”. En: *Revista Ciencia, Tecnología y Sociedad*, número 1.

Özerol, G., Vinke-de Kruijf, J., Brisbois, M. C., Casiano Flores, C., Deekshit, P., Girard, C., y Barbara, S. (2018). “Comparative studies of water governance: A systematic review”. En: *Ecology and Society*, 23(4), 43. <https://doi.org/10.5751/ES-10548-230443>

Pahl-Wostl, C. (2019): “The role of governance modes and meta-governance in the transformation towards sustainable water governance”. En: *Environmental Science and Policy*, nº 91, pp. 6-16.

Pahl-Wostl, C. (2017): “An evolutionary perspective on water governance: from understanding to transformation”. En: *Water Resources Management* 31(10): pp. 2917-2932. <http://dx.doi.org/10.1007/s11269-017-1727-1>

Pahl-Wostl, C. (2015): *Water Governance in the face of Global change. From understanding to Transformation*. Springer International Publishing, Suiza.

- Pahl-Wostl, C. (2009): “A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes”. En: *Global Environmental Change*, vol. 19, pp. 354– 365.
- Pinos, J. (2020): “Multiple water governance models: Ecuador as a case Study”. En: *MASKANA*, Vol. 11, No. 1, pp. 74-80.
- Pita, M.F.; del Moral, L.; Pedregal, B.; Limones, N.; Hernández-Mora, N. (2014): “Nuevos paradigmas en la gestión de recursos y riesgos hídricos: datos e información necesarios para una gestión integrada del agua”. En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 65, pp. 517-540.
- Plummer, R.; Armitage, D. y de Loe, R. (2012): “Environmental governance and its implications for conservation practice”. En: *Conservation Letters - A journal of the Society for Conservation Biology*, Vol.5, Issue 4, pp. 245-255. University of Waterloo, Canada. <https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2012.00238.x>
- Porto, M.A.F. y Porto, R.L.L. (2008): “Gestão de bacias hidrográficas”. En: *Estudos Avançados*, 22 (63), pp. 43-60.
- Poupeau, F., Razafimahefa, L., Robert, J., Mercier, D., Massardier, G., y Jacobi, P. R. (2018): *Water conflicts and hydrocracy in the Americas: Coalitions, networks and policies*. IEE/USP, São Paulo, Brasil.
- Prieto, M.; Calderón-Seguel, M.; Frangkou, M.C.; y Fuster, R. (2022): “The (not-so-free) Chilean water model. The case of the Antofagasta Region, Atacama Desert, Chile”. En: *The Extractive Industries and Society*, vol.11. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2022.101081>
- Ridder, D., E. Mostert, y H. A. Wolters (eds) (2005): *Learning together to manage together: improving participation in water management*. University of Osnabrück, Osnabrück, Germany.
- Ríos, D. (2018): “Historia del abastecimiento de agua potable: de los aguateros coloniales al Río Santa Lucía”. Ponencia presentada en el encuentro de la red de referentes de comunicación.
- Santos, C. (2010): “Agua en Uruguay: lucha social y emergencia de nuevos esquemas de politización”. En: *Theomai* - N° 22, pp. 76 - 85.
- Saravia, M.; Panizza, A.; y González, D. (2014): *Consejos regionales de recursos hídricos y comisiones de cuencas y acuíferos*. (Presentación en la sesión de COASAS para difusión del Informe Anual de actividades de la Dirección Nacional de Aguas, Período 2013-2014).
- Sartori, G. y Molino, L. (eds.) (1994): *La comparación en ciencias sociales*. Alianza Universidad.
- Smith, G. (2003): *Deliberative Democracy and the Environment*. Routledge, London.
- Solanes, M. y Jouravlev, A. (2011): “Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina”. En: Mendizábal, M. (ed.) “Gestión integral del agua” - *Revista Virtual REDESMA*, Vol. 5 (1). Bolivia

Solanes, M. (1998): “Manejo integrado del recurso agua, con la perspectiva de los Principios de Dublín”. En: *Revista de la CEPAL* - N° 64, pp. 165-185. Santiago de Chile.

Sousa Junior, W.C. de (2003): *Participação social e aspectos econômicos da gestão de recursos hídricos no Brasil*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

Souza, T. (2012): *Gestão de recursos hídricos: bacia rio Paraíba do Sul*. Monografía especialización. Universidad Cándido Méndez - Facultad Integrada AVM, Río de Janeiro.

Spronk, S. et al. (2015): “La modernización y los límites del modelo de agua pública en Uruguay”. En: McDonald, D. (ed.) *Servicios públicos en el Sur Global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Clave intelectual, Madrid.

Suárez Sánchez, M. (2019): Área protegida “Humedales del Santa Lucía”: trazos para una problematización de los desafíos de la sustentabilidad. Tesis de Licenciatura en Trabajo Social, FCS-UdelaR. Tutora: María Echeverriborda.

Taks, J. (2008): “‘El Agua es de Todos/Water for All’: Water resources and development in Uruguay”. En: *Development*, 51, pp. 17-22.

Taddei, R. (2011): “Watered-down democratization: modernization versus social participation in water management in Northeast Brazil”. En: *Agric Human Values* 28(1). <https://doi.org/10.1007/s10460-010-9259-9>

Totti, M. E. F. (2008): *Gestão das águas na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul: Governança, instituição e atores*. Tesis para obtener el grado de Doctora en Ecología y Recursos Naturales – Universidad Estadual del Norte Fluminense, Río de Janeiro.

Trimble, M.; Dias Tadeu, N.; Lázaro, M.; Venegas, M.; Venturini, P. (2023): “Aportes para una mejor comprensión de la gobernanza del agua y los conflictos hídricos en la cuenca del Río Santa Lucía (Uruguay)”. Informe de resultados del Proyecto GobHidro “Territorios hidrosociales y gobernanza policéntrica: Aportes hacia una mejora en la calidad del agua en la Cuenca del Río Santa Lucía (Uruguay)”. Instituto SARAS, Maldonado.

Trimble, M.; T. Olivier; L. A. P. Anjos; N. Dias Tadeu; G. Giordano; L. Mac Donnell; R. Laura; F. Salvadores; I. M. Santana-Chaves; P. H.C. Torres; M. Pascual; P. R. Jacobi; N. Mazzeo; C. Zurbriggen; L. Garrido; E. Jobbágy, y C. Pahl-Wostl. (2022): “How do basin committees deal with water crises? Reflections for adaptive water governance from South America”. En: *Ecology and Society* 27(2):42. <https://doi.org/10.5751/ES-13356-270242>

Trimble, M.; Dias Tadeu, N.; Lázaro, M.; Venegas, M.; Venturini, P. (2021a): “Evaluación de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía desde la perspectiva de sus participantes”. Informe de resultados preliminares - Proyecto GobHidro “Territorios hidrosociales y gobernanza policéntrica: Aportes hacia una mejora en la calidad del agua en la Cuenca del Río Santa Lucía (Uruguay)”. Instituto SARAS, Maldonado.

Trimble, M.; Campello Torres, P.H.; Jacobi, P.R.; Dias Tadeu, N.; Salvadores, F.; Mac Donnell, L.; Olivier, T.; Giordano, G.; Paixão dos Anjos, L.A.; Santana-Chavez, I.M.; Pascual, M.;

Mazzeo, N.; y Jobbagy, E. (2021b): “Towards Adaptive Water Governance in South America: Lesson from Water Crises in Argentina, Brazil and Uruguay”. En: Leal Filho et al. (eds.), *Sustainability in Natural Resources Management and Land Planning*, World Sustainability Series.

Trimble, M.; Jacobi, P.R.; Olivier, T.; Pascual, M.; Zurbruggen, C.; Garrido, L.; Mazzeo, N. (2020): “Reconfiguring Water Governance for Resilient Social-Ecological Systems in South America” En: Julia Baird - Ryan Plummer. *Water Resilience: Management and Governance in Times of Change*. Springer, Nueva York.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2006): *Water, a Shared Responsibility. The United Nations World Water Report 2*, Paris and New York: UNESCO and Berghahn Books.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2003): *World Water Assessment Programme. Water for people, water for life. The United Nations World Water Report*, Paris and New York: UNESCO and Berghahn Books.

Van der Zaag, P. (2005): “Integrated Water Resources Management: Relevant Concept or Irrelevant Buzzword? A Capacity Building and Research Agenda for Southern Africa”. En: *Physics and Chemistry of the Earth*, 30: pp. 867–871.

Vida Silvestre (2018): *Evaluación de espacios de participación. Relevamiento de los espacios de participación vinculados a la gestión ambiental en la Región Este de Uruguay*. MVOTMA-ECCOSUR, Montevideo.

Venegas Borde, M. (2011): *Del cambio a la Uruguaya al País de Primera. Una aproximación crítica a las visiones del desarrollo en el primer gobierno del Frente Amplio*. Tesis para acceder al grado de Sociología. FCS – UdelAR, Montevideo.

Weiss, C. (2009): “Prólogo”. En: Carden, F. *Del Conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, pp. 7-15.

Zappettini, M. (2015): “La participación social como principio de la política nacional de aguas en Uruguay”. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Neuquén.

Zurbruggen, C. (2014): “De la gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público. Los servicios del agua en América Latina”. En: *Revista Estado y Políticas Públicas*, N°2, pp. 47-64.

## ANEXOS

### Anexo 1 – Integrantes de la CCRSL por orden y nivel. Fuente: MA (2023)

Nivel	Usuarios	Gobierno	Sociedad Civil
<b>Nacional</b>	Sociedad de Productores Forestales	Ministerio de Ambiente	Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV)
	Cámara de Industrias del Uruguay	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	REDES-Amigos de la Tierra
	Comisión Nacional de Fomento Rural	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	Vida Silvestre
	Asociación Rural del Uruguay	Ministerio de Industria, Energía y Minería	Cultura Ambiental
	Federación Rural del Uruguay	Ministerio de Salud Pública	Asociación de Ingenieros Agrónomos
	Instituto Nacional de la Leche	Ministerio de Defensa Nacional	Federación de Funcionarios de OSE
	Intergremial de Productores de Leche	Ministerio de Turismo	FIng/UdelaR
	Cooperativas Agrarias Federadas	Unidad Reguladora de Servicios Energía y Agua	FAgro/UdelaR
	EFICE S.A.		FCien/UdelaR
	ISUSA		Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable
	SIGMAPLUS		
	CAMAGRO		
	CONAPROLE		
	Obras Sanitarias del Estado (OSE)		
<b>Subnacional</b>		Red de Alcaldes de Santa Lucía	INIA Las Brujas
<b>Departamental</b>	CALELCO	Intendencia de Montevideo	
	Asociación Rural de San José	Intendencia Departamental de Canelones	
		Intendencia Departamental de San José	
		Intendencia Departamental de Florida	
		Intendencia Departamental de Flores	
		Intendencia Departamental de Lavalleja	
<b>Municipal/ Local</b>	Sociedad de Productores de Leche de Rodríguez	Municipio de Santa Lucía	Colectivo Sauce
	Sociedad de Fomento Rural Barra de Tala	Municipio de Libertad	Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía
		Municipio de Aguas Corriente	

**Anexo 2 – Integrantes titulares del Plenario del CEIVAP por orden y nivel. Fuente: CEIVAP-AGEVAP (2021)**

<b>Nivel</b>	<b>Usuarios</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Sociedad Civil</b>
<b>Federal</b>		Ministerio de Desarrollo Regional/Secretaría Nacional de Seguridad Hídrica	
		Ministerio de Medio Ambiente/ICMBio	
<b>Estadual</b>	Compañía de Saneamiento Básico del Estado de San Pablo - SABESP	Secretaría de Infraestructura y Medio Ambiente – San Pablo	Sociedad Amigos de Pedra da Mina - SOAPEDRA
	Servicio Autónomo de Aguas y Saneamiento – SAAE Jacareí	Secretaría de Agricultura y Abastecimiento – San Pablo	Valle Verde Asociación de Defensa del Medio Ambiente
	Federación de Industrias del Estado de San Pablo - FIESP	Instituto Mineiro de Gestión del Agua - IGAM	Escuela de Ingeniería de Lorena – USP
	Centro de Industrias del Estado de San Pablo – CIESP (Taubaté/Jacareí/San José dos Campos)	Secretaría de Estado de Ambiente y Sustentabilidad – SEAS/RJ	Asociación Brasileira de Ingeniería Sanitaria y Ambiental – ABES Sección San Pablo
	Sindicato Rural de San José dos Campos	Instituto Estadual de Ambiente de Río de Janeiro – INEA/RJ	Instituto Ambiental Valle del Río Preto – IAVARP – MG
	Usina Paulista Lavrinhas de Energía S.A.	Fundación del Instituto de Pesca del Estado de Río de Janeiro - FIPERJ	Biología de Conservación – Educación y Proyectos Ambientales – BIOCEP – MG
	Fundación Christiano Rosa		Universidad Federal de Juiz de Fora - UFJF
	Federación de Industrias del Estado de Minas Gerais - FIEMG		Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología del Sudeste de MG – Campus Río Pomba
	ArcelorMittal – MG		Universidad Estadual del Norte Fluminense – UENF
	Asociación Brasileira de Energía Limpia - ABRAGEL - MG		ECOANZOL – RJ
	Hornos Centrales Eléctricos S.A. - MG		Nosso Vale! Nossa Vida - RJ
	Brasil PCH - MG		Asamblea Permanente de Entidades en Defensa del Medio Ambiente – APEDEMA - RJ
	Compañía Estadual de Aguas y Saneamiento – CEDAE – RJ		
	Aguas de Paraíba - RJ		

	Federación de Industrias del Estado de Río de Janeiro - FIRJAN		
	Federación de Industrias del Estado de Río de Janeiro – FIRJAN Campos de Goytacazes		
	Compañía Siderúrgica Nacional – CSN – RJ		
	Asociación Fluminense de Plantadores de Caña – ASFLUCAN – RJ		
	Asociación Brasileira de Generación de Energía Limpia – ABRAGEL – RJ		
	Light Energisa S.A. – RJ		
<b>Municipal</b>	Compañía de Saneamiento Municipal de Juiz de Fora – CESAMA	Municipio de Piquete – SP	
	Departamento Municipal de Saneamiento Básico – DEMSUR – MG	Município de Caçapava – SP	
	Asociación de Pequeños Productores Rurales y Artesanos de Belmiro Braga – MG	Municipio de San José do Barreiro – SP	
		Municipio de Juiz de Fora – MG	
		Asociación de Municipios de la Micro Región del Valle de Paraibuna – AMPAR – MG	
		Municipio de Descoberto – MG	
		Municipio de Muriaé – MG	
		Municipio de Volta Redonda – RJ	
		Municipio de Teresópolis – RJ	
		Municipio de Itaperuna – RJ	
		Municipio de Itaocara – RJ	



### **Anexo 3 - Pauta de entrevista empleada en la cuenca del Río Santa Lucía**

- Presentación del proyecto

Estamos desarrollando un proyecto de dos años de duración, que tiene como objetivo investigar la gestión y gobernanza del agua en la cuenca del río Santa Lucía a partir del análisis de la elaboración e implementación del Plan de Cuenca para gestión integrada de los recursos hídricos y del Plan de Acción para la protección de la calidad ambiental de la cuenca. Se busca entender cómo se caracteriza el proceso de gobernanza actual, cómo los diferentes actores se articulan en torno a los problemas del agua (calidad, cantidad, acceso, otros) y cómo eso se relaciona al territorio y al agua.

El objetivo de la entrevista es conocer su opinión sobre los problemas referidos al agua en la cuenca y algunas de las propuestas que están en marcha para abordarlos; la gobernanza del agua, incluyendo la Comisión de Cuenca y las relaciones sociales entre diversos actores.

- Solicitar permiso para grabar y avisar que tomaremos apuntes

Estaremos tomando apuntes mientras conversamos durante la entrevista y solicitamos permiso para grabar el audio de esta entrevista. A partir de los análisis de estas informaciones, serán elaborados informes y otras publicaciones que buscaremos siempre difundir con todas/os que participen de la investigación.

Informamos que toda la información compartida aquí durante la entrevista se mantendrá de forma confidencial (a la interna del equipo de GobHidro). En el caso de necesitar compartir algún dato u opinión de algún(a) entrevistada/o asociándolo con su identificación, pediremos permiso oportunamente, para saber si no tiene inconveniente.

Si no se entiende alguna pregunta, no debe dudar en decírnoslo para poder explicarla con otras palabras. En cualquier momento, si llegara a haber alguna pregunta que prefiere no responder (o en la cual prefiere que se deje de grabar), no hay ningún inconveniente.

#### **Informaciones personales**

- 1.a. ¿Hace cuánto tiempo que usted está vinculado a la cuenca del río Santa Lucía?
- 1.b. ¿De qué manera y qué actividades realiza? ¿Qué cargo ocupa? (si corresponde)
2. ¿Ud. está vinculado a la cuenca a través de alguna otra organización o colectivo, incluyendo sindicatos, asociaciones, movimientos sociales, partidos políticos u otros? Si es el caso, ¿podría describirnos qué actividades realiza?
- 3.a. ¿Ud. vive en la cuenca? ¿Dónde vive?
- 3.b. ¿Con qué lugares de la cuenca Ud. está más familiarizado a partir de su experiencia directa?

#### **Problemas con el agua en la cuenca y soluciones**

- 4.a. En su opinión, ¿cuál sería el principal problema del agua en la cuenca del río Santa Lucía? ¿Cómo se llegó al problema?

- 4.b. ¿Este problema lo afecta de alguna manera, directa o indirectamente? ¿Cómo?
- 4.c. ¿Se ha adoptado alguna medida para resolverlo? ¿Cuál(es)?
- 4.d. ¿Existen conflictos entre actores asociados a estos problemas?
- 5.a. ¿Usted considera que hay problemas de calidad del agua en la cuenca?
- 5.b. ¿Cuáles considera que serían las mejores vías para encaminar las soluciones?
- 5.c. ¿Cuáles serían las instituciones u otros actores que deberían estar involucrados en esas soluciones?

### **Gobernanza del agua**

- 6.a. ¿Cuál es su opinión sobre la actual gestión y gobernanza del agua en Uruguay?
- 6.b. ¿Qué considera sobre los cambios institucionales originados en 2020, tras el cambio de gobierno, en lo que refiere a la gestión y gobernanza del agua?
- 7.a. ¿Qué actores considera que tienen mayor poder, influencia y/o protagonismo en la gestión y gobernanza del agua en la cuenca del Río Santa Lucía?
- 7.b. ¿Usted considera que todos los actores clave participan de alguna forma en la gestión del agua en esta cuenca?
- 8.a. ¿Ud. siente que participa o que incide sobre las decisiones o medidas que son adoptadas, en lo que concierne al uso y/o gestión del agua en esta cuenca? ¿en qué tipo de decisiones o medidas y de qué forma participa?
- 8.b. ¿Considera que los recursos humanos y financieros de su institución u organización son suficientes para cumplir su función o actuación en la cuenca? ¿Por qué?

### **Comisión de cuenca**

- 9. ¿Usted participa o ha participado de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía? ¿Desde cuándo o en qué período?
- 10. ¿Cómo se formó la comisión de cuenca del río Santa Lucía?
- 11.a. ¿Cuáles son los principales logros que percibe de la Comisión de Cuenca?
- 11.b. ¿Cuáles considera que son las principales dificultades o los desafíos de este espacio?
- 12. ¿Usted percibe que falta participación de algún actor en este ámbito? (¿De quién(es)?)
- 13. ¿Cuáles son las dinámicas de trabajo de este ámbito y qué opina de éstas?
- 14. ¿Cómo han respondido las instituciones o las autoridades ante las propuestas que han surgido de la comisión? (¿Ejemplos?)
- 15. ¿Participa de algún otro ámbito en el que se reúnan actores gubernamentales con actores no gubernamentales (como organizaciones sociales, sector productivo, u otros) sobre la cuenca del Río Santa Lucía? (¿Cuál(es)?)

## Planes de Acción y Plan de Cuenca

16. ¿Qué opinión le merece el Plan de Acción para la calidad del agua, con sus medidas de primera generación de 2013 y medidas de segunda generación de 2019, y en qué medida Ud. ha estado vinculado con este plan, en caso de conocerlo?
17. ¿Qué opina de las zonas buffer o de amortiguación que fueron creadas para esta cuenca, en caso de conocerlas?
18. ¿Qué opinión le merece el Plan de Cuenca para la gestión integrada de los recursos hídricos en el Santa Lucía elaborado en el marco del Plan Nacional de Aguas, y en qué medida Ud. ha estado vinculado con este plan, en caso de conocerlo?

## Composición y funcionamiento de las redes sociales

19. ¿Existe coordinación sectorial y/o interinstitucional para la gestión del agua en la cuenca? ¿Entre quiénes y de qué manera? ¿Identifica algún problema o dificultad en estas coordinaciones?)

Ahora tenemos una pregunta que refiere a tus vínculos o relaciones con actores clave con quien tuviste que interactuar por algún tema relacionado a los **problemas o medidas adoptadas en la cuenca** mencionados anteriormente. Con esta pregunta vamos a estar haciendo un mapa de las relaciones o “redes sociales” entre los diferentes actores que estemos entrevistando. La información proporcionada va a ser confidencial en el sentido de que no estará asociada al nombre de la persona entrevistada, y ningún entrevistado tendrá información de lo dicho por otro.

20. Considerando los últimos 2-3 años, le solicitamos algunas informaciones sobre las personas con las que Ud. ha entrado en contacto por algún tema relacionado a los problemas o medidas adoptadas en la cuenca, y que considera relevante destacar. Para cada actor que nos nombre, le agradecemos nos indique el nombre de la institución u organización, el tipo de intercambio que han tenido (intercambios de información, de recursos materiales o financieros, actividades conjuntas, monitoreos, controles, u otros), con qué frecuencia aproximada se han dado los contactos (semanalmente, mensualmente, cada dos o más meses, solamente en casos excepcionales).

Nombre del actor	Institución y organización	Tipo de intercambio ( <i>intercambio de información, actúan conjuntamente y coordinan acciones colectivas, intercambio de recursos financieros, etc</i> )	¿Con qué frecuencia ocurren los contactos? (semanalmente, mensualmente, cada dos o más meses, solamente en casos excepcionales – cuales)	Contacto de la persona mencionada (solicitar en caso de no tenerlo)

21. ¿Hay otros actores que usted cree que sería importante entrevistar dados los temas que abordamos en la entrevista?

22. Ya para ir finalizando... ¿Podría contarnos su nivel de estudios o si tiene formación de algún tipo?

## Anexo 4 – Ficha observación participante empleada en la sesiones de la CCRSL

### Nombre de la actividad

Fecha:

Hora:

Duración:

Ubicación/dirección:

Observadores(as) participantes:

Formas de registro (apuntes, grabación, fotos - indicar todo lo que corresponda):

Cuadro de observación participante (se pueden crear nuevos cuadros, uno para cada observador/a si se quiere).

<b>Nombre del/de la observador/a:</b>	
<b>Elementos que deben ser observados:</b>	Lista de participantes (nombre e instituciones/organizaciones)
	Buscar identificar si hay actores que no están presentes en la reunión/actividad y deberían estar.
	Observar si hay una ronda de presentaciones al inicio o no
	(Facilitador/moderador) ¿Quién lleva la agenda de la reunión y quién modera el diálogo o las intervenciones (nombre e institución)? (puede que sea la misma persona o no)
	(Intervenciones) Quienes hacen uso de la palabra y quiénes no lo hacen en toda la reunión.
	(Recursos materiales) (Recurso tiempo) (Recursos financieros)
	(Lo No hablado)
	(Lenguaje)

	(Toma de decisiones)
	(Involucramiento tardío; escalera de participación)
	(Planteos)
	Prestar especial atención a comentarios que se realicen sobre la Participación, de forma general o particular
	(Comunicaciones y vínculos)
<b>Impresiones personales, reflexiones y otras recomendaciones:</b>	Anotar reflexiones personales e impresiones que nos surgen durante la observación.
	<p>Los apuntes pueden ser tomados de forma narrativa en tercera persona, o en primera persona, destacando quién dijo qué y usando las mismas palabras entre comillas.</p> <p>OBS: Las reflexiones pueden ser tomadas de la forma como se propuso a continuación, en dos cuadros distintos, o a lo largo de los apuntes (tomados de forma narrativa). Pero en el segundo caso es importante diferenciar las reflexiones de lo que fue dicho por los actores, como hacemos en los apuntes de entrevistas.</p>
<b>Ocurrió presentación del proyecto:</b>	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
<b>Orden del día:</b>	<i>(pegar aquí el orden del día)</i>
	<i>(indicar aquí cómo fue elaborado el orden del día y fue o no posible plantear pautas para inclusión)</i>

**Apuntes de campo:**

**Impresiones personales y reflexiones:**