



# **Plan Nacional de Aguas en Uruguay: desafíos de la implementación de procesos participativos con actores implicados y público general**

National Water Plan in Uruguay:  
The Implementation Challenges of Participatory  
Processes with Stakeholders and the General Public

*Marila Lázaro,<sup>1</sup> Micaela Trimble<sup>2</sup> e Isabel Bortagaray<sup>3</sup>*

## **Resumen**

Durante 2016 se llevó a cabo en Uruguay un proceso de discusión sobre el primer Plan Nacional de Aguas (PNA). Su versión preliminar se sometió a revisión y discusión en los ámbitos formales de gobernanza del agua, así como a través de un mecanismo deliberativo para público general (adaptación de las conferencias de consenso) llamado Deliberación Ciudadana sobre el Agua (Deci Agua), organizado por un equipo de la Universidad de la República, en coordinación con la Dirección Nacional de Aguas. En este artículo se describe y analiza el proceso de Deci Agua, incluyendo sus aportes al PNA (aprobado por decreto en 2017) y se discuten los avances en la implementación del PNA entre 2017 y 2020, así como sus principales desafíos. A partir del Informe del Panel ciudadano de Deci Agua el PNA incorporó la perspectiva ética en la gestión del agua. La implementación del PNA puede verse dificultada por la escasa coordinación entre instituciones gubernamentales (ambientales y agropecuarias), por

---

<sup>1</sup> Autora de correspondencia. Doctorado en Filosofía, Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad del País Vasco, España. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República, Uruguay. Líneas de interés: participación pública deliberativa en ciencia y tecnología, ética de la ciencia y la tecnología. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4540-598X>. Correo electrónico: marila@fcien.edu.uy

<sup>2</sup> Doctorado en Natural Resources and Environmental Management por la University of Manitoba, Canadá. Investigadora del Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad (SARAS), Uruguay. Líneas de interés: co-manejo y gobernanza adaptativa de sistemas socioecológicos, participación pública en temáticas ambientales. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1971-4471>. Correo electrónico: mica.trimble@gmail.com

<sup>3</sup> Doctorado en Public Policy por el Georgia Institute of Technology, Estados Unidos. Investigadora en el Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS) del Centro Universitario Regional Noreste, sede Tacuarembó de la Universidad de la República, Uruguay. Líneas de interés: políticas de ciencia, tecnología e innovación y desarrollo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8994-5403>. Correo electrónico: isabelbortagaray@gmail.com



cambios estructurales originados con el nuevo gobierno, y por su limitada aceptación desde sectores de la sociedad civil.

**Palabras clave:** agua; conferencia de consenso; deliberación; participación; planificación.

## Abstract

During 2016, a discussion process took part on the first National Water Plan (PNA, by its initials in Spanish) carried out in Uruguay. It derived on a preliminary version for review and discussion in the formal spaces of water governance, as well as through a deliberative mechanism for the general public (adaptation of the consensus conferences) called Citizen Deliberation on Water or Deci Agua, organized by a team from the Universidad de la República, in coordination with the Dirección Nacional de Aguas. We describe and analyze the Deci Agua process, including its contributions to the PNA (approved by decree in 2017). Also, we discuss the progress in the implementation of the PNA between 2017 and 2020 and its main challenges. From the citizen panel's report of Deci Agua, the PNA incorporated the ethical perspective in water management. The implementation of the PNA may be hampered by poor coordination between government institutions (environmental and agricultural), by structural changes originated with the new government, and by its limited acceptance from sectors of civil society.

**Keywords:** consensus conference; deliberation; participation; planning; water.

## Introducción

Muchos países, incluyendo Uruguay, han introducido cambios en su legislación para adoptar un enfoque más integrado de gestión, tomando a las cuencas como unidad de manejo y a la participación de múltiples actores implicados como requisito para la misma (Pahl-Wostl *et al.*, 2011; 2012; Hordijk *et al.*, 2014; Pahl-Wostl, 2015; Özerol *et al.*, 2018; Trimble *et al.*, 2021). Sin embargo, la implementación de esta gestión integrada de recursos hídricos (GIRH, o IWRM en inglés) ha sido lenta y aún no ha logrado cambios profundos (Rockström *et al.*, 2014; Pahl-Wostl, 2015), aunque se han notado avances en algunos países (Sousa Júnior *et al.*, 2016). Los espacios de participación (que suelen llevar el nombre de comités de cuenca o “river basin organizations”) involucran actores implicados (*stakeholders*) con el uso y gestión del agua, como por ejemplo instituciones no gubernamentales, organizaciones sociales y sector productivo, entre otros.



Los procesos participativos en estos ámbitos multiactorales necesariamente implican diálogo, negociación, y en el mejor de los casos, deliberación. El concepto de participación deliberativa se relaciona con el de democracia deliberativa y describe un amplio movimiento teórico y práctico cuyas metas son fomentar el compromiso ciudadano, la resolución colaborativa de problemas y el involucramiento directo de público diverso en la toma de decisiones. Sus proponentes parten de un enfoque democrático centrado en el diálogo y el intercambio de razones (Chambers, 2003) y se diferencia de los procesos meramente informativos o agregativos.

Los límites de la implicación con respecto a la toma de decisiones vinculadas con el ambiente no son precisos, por lo que podría justificarse el involucramiento de cualquier ciudadano (“público general”) en el proceso de discusión y toma de decisiones. En las últimas décadas se han diseñado y desarrollado pequeños foros deliberativos (miniforos o minipúblicos) que permiten y potencian la deliberación sobre temas complejos entre el público general. Para propiciar un ámbito de deliberación genuina, estos espacios suelen involucrar un número limitado de ciudadanos. Estos “paneles ciudadanos” trabajan juntos por un periodo de tiempo delimitado para deliberar sobre un tema particular y proponer ciertas recomendaciones luego de tomar contacto con diferentes voces (de expertos e implicados) y argumentos (Fung, 2003; Goodin y Dryzek, 2009; Warren, 2009; Lázaro *et al.*, 2013; Grönlund *et al.*, 2014). A diferencia de los procesos “participativos” que giran en torno a proporcionar información y recoger preguntas, los minipúblicos permiten analizar todas las dimensiones de la temática en cuestión y brindar una opinión informada y reflexiva, a priori no afectada por visiones partidarias o sesgadas, o por perspectivas previamente arraigadas o intereses materiales particulares, contemplando las preocupaciones de la ciudadanía (Dryzek y Tucker, 2008).

Uno de los formatos de minipúblicos que se viene implementando desde hace más de dos décadas, son las conferencias de consenso. Desarrolladas por el Comité danés de tecnología, se originaron en ese país en 1987 como un mecanismo de evaluación participativa de tecnologías que involucra un panel de ciudadanos no implicados (Joss, 1998). Los objetivos centrales de las conferencias de consenso son, por un lado, darles a los ciudadanos la oportunidad de influir en decisiones importantes que afectan sus vidas, tanto a través de la conferencia en sí misma como a través del impacto del proceso en el debate público y, por otro lado, superar las limitaciones del conocimiento experto, nutriéndose del conocimiento local y de las responsabilidades cívicas de los ciudadanos (Kluver, 1995; Andersen y Jaeger, 1999).

La mayoría de las conferencias de consenso realizadas siguiendo este “modelo danés” comparten una serie de características: un panel ciudadano de 12-15 personas (no implicadas directamente con la temática a tratar) que atraviesa un proceso de aprendizaje en el cual se informan sobre el tema en cuestión e interactúan de forma más o menos directa con científicos y actores



implicados. El proceso generalmente involucra el estudio de documentos diversos sobre las principales dimensiones y controversias del asunto, así como un tiempo de deliberación entre los ciudadanos, y en ocasiones entre ellos y actores implicados (Zurita, 2006; Lázaro *et al.*, 2013).

Con toda esta información y conocimiento, el panel ciudadano prepara una serie de preguntas que considera deberían ser atendidas y selecciona un panel de expertos (y en ocasiones también con implicados) para responderlas en una conferencia pública. Por último, los integrantes del panel ciudadano deliberan entre sí y presentan sus conclusiones en un documento final, el cual es presentado públicamente en una conferencia de prensa. Las conferencias de consenso se han desarrollado en varios países, generalmente con adaptaciones (Joss y Durant, 1995; Einsiedel *et al.*, 2001; Dryzek y Tucker, 2008; Fang, 2015; Ureta, 2016; Lázaro *et al.*, 2021). El nombre del mecanismo en ocasiones ha sido cambiado, por ejemplo, “foro ciudadano” en Alemania, “public forum” en Suiza, “conferencia ciudadana” en Francia (Porsborg *et al.*, 2007) o “juicio ciudadano” en Uruguay (Lázaro *et al.*, 2013).

Tal como lo establece la Política Nacional de Aguas de Uruguay, la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) elaboró (con aportes de otras instituciones de gobierno) un borrador o propuesta de Plan Nacional de Aguas (PNA), un documento técnico-político compuesto por programas y proyectos para la planificación y gestión de las aguas en el país. DINAGUA presentó este documento públicamente en julio de 2016, abriendo un proceso en el que se recabarían comentarios y aportes de diversos públicos, hasta diciembre de ese año. En ese momento, autoridades de DINAGUA consultaron a la Universidad de la República (Udelar) sobre la posibilidad de organizar una consulta pública para recabar aportes del público en general al PNA.

Dada la oportunidad para una colaboración entre la Udelar y el Estado enfocada en participación pública, se adaptó un proyecto que recién estaba comenzando (con fondos de la Comisión Sectorial de Investigación Científica, CSIC-Udelar) para generar el proceso de Deliberación Ciudadana sobre el Agua (Deci Agua). Se contó con fondos de DINAGUA además de los que ya brindaba la Udelar. Deci Agua (que tuvo lugar en el segundo semestre de 2016) implicó el diseño, adaptación y desarrollo de una conferencia de consenso para aportar la mirada de ciudadanos comunes sobre la propuesta de PNA.

Los objetivos de este artículo son, por un lado, describir y analizar el proceso de Deliberación Ciudadana sobre el Agua en Uruguay, incluyendo sus aportes al Plan Nacional de Aguas (aprobado por decreto en julio de 2017); por el otro, discutir los avances en la implementación del Plan entre 2017 y 2020, y sus desafíos asociados. El artículo comienza con la descripción del contexto de la gestión del agua en Uruguay para luego presentar el caso de estudio y su abordaje metodológico. A continuación, se desarrollan las



etapas del proceso de Deci Agua así como sus resultados y su impacto en el PNA. Posteriormente se analiza la implementación del PNA y sus desafíos en el periodo 2017-2020. Para finalizar se discuten estos elementos a la luz de los aportes que un minipúblico puede aportar a los procesos deliberativos y su legitimidad.

## Gestión del agua en Uruguay y la elaboración del primer Plan Nacional de Aguas

La gestión y la gobernanza<sup>4</sup> del agua en Uruguay han transitado importantes cambios en los últimos 15 años. Dos hitos en dicho periodo han sido la reforma constitucional en 2004 y la Política Nacional de Aguas en 2009. En 2004, la sociedad aprobó en un plebiscito (con el 64.7 % de los votos) una reforma del artículo 47 de la Constitución de la República para determinar: la prestación del servicio público de saneamiento y de abastecimiento de agua para el consumo humano exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales; la participación de usuarios y sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas; el acceso al agua potable y saneamiento como derechos humanos fundamentales; el establecimiento de prioridades para el uso del agua, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones, entre otros. Este plebiscito había sido promovido por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), una organización no gubernamental conformada en 2002 en respuesta a iniciativas estatales para privatizar el suministro de agua (Deci Agua, 2016b; Trimble *et al.*, 2021).

En 2009 se aprobó la Política Nacional de Aguas (Ley núm. 18610), institucionalizando la gestión “sustentable, integrada y participativa” de recursos hídricos en el país. La participación de los usuarios y la sociedad civil es uno de los principios de esta política, entendiendo como participación “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” (art. 18, Ley 18610). Esta ley determina la creación de ámbitos multiactorales en tres niveles, integrados por representantes de gobierno, usuarios y sociedad civil: 1) un Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio,<sup>5</sup> 2) Consejos Regionales de Recursos Hídricos (existen tres y cubren la totalidad del territorio: Río Uruguay, Laguna Merín y Río de la Plata y su frente marítimo), y 3)

---

<sup>4</sup> Término que, aunque ambiguo y utilizado con diferentes acepciones desde diversas corrientes teóricas (Jessop, 2002), es ampliamente utilizado. En este artículo se usa para referir a las funciones que desempeñan el conjunto de instituciones y actores políticos, sociales, económicos y administrativos sobre el uso de los recursos hídricos y la provisión de servicios de agua (Pahl-Wostl, 2015).

<sup>5</sup> A nivel nacional existe la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), que es un ámbito tripartito, integrado por el Estado, los usuarios del agua y la sociedad civil, que tiene como cometido asesorar al Poder Ejecutivo en materia de agua y saneamiento (derogado por ley en 2021).





Comisiones de Cuencas y Acuíferos (existen 13 al momento de escribir este artículo), “que permitan dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso” (art. 29).

Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos empezaron a funcionar en 2012 y tienen el cometido de asesorar y apoyar en la gestión, y de “planificar y deliberar sobre todos los temas relativos al agua en la región”. Las Comisiones de Cuencas y Acuíferos tienen como competencias: colaborar activamente en la formulación y ejecución de los planes locales, articular actores, y apoyar en la gestión de los recursos hídricos en la cuenca (Decreto 258 de 2013). Los Consejos Regionales y las Comisiones de Cuencas están presididos por DINAGUA, tienen carácter asesor y no son ámbitos vinculantes, es decir que no obligan a que el Poder Ejecutivo actúe siguiendo las propuestas que surgen en estos espacios.

Entre los instrumentos de la Política Nacional de Aguas se destaca la “planificación a nivel nacional, regional y local ejercida mediante planes que contengan los lineamientos generales de la actuación pública y privada en materia de aguas” (art. 9). La ley determina que será el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio el que “formulará un plan nacional de gestión de recursos hídricos en consonancia con las demás políticas nacionales y sectoriales vinculadas” (art. 13). Asimismo, la ley determina que los planes deben ser elaborados, implementados y evaluados de forma participativa (“Los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan”, art. 19).

La construcción del Plan Nacional de Aguas comenzó en el año 2010 y estuvo a cargo de la DINAGUA, la cual, con la colaboración de diversas instituciones y consultorías específicas, desarrolló un proceso de recopilación, análisis y generación de información. El PNA incluye un diagnóstico del estado de los recursos hídricos en Uruguay (reuniendo información que antes se encontraba dispersa); análisis de posibles escenarios futuros; identificación de los aspectos críticos, y líneas de acción contenidas en 10 programas y 30 proyectos. El PNA fue elaborado con miras a avanzar en la gestión integrada de las aguas, buscando superar la gestión sectorial. Tiene un horizonte temporal situado en el año 2030, y sienta las bases para la formulación de los planes regionales y locales (a escala de cuencas hidrográficas y acuíferos).

El PNA cuenta con tres grandes objetivos: 1) el agua para el uso humano (enfocado en garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento), 2) agua para el desarrollo sustentable (enfocado en el desarrollo social y económico, así como en la conservación de la biodiversidad y funcionamiento de los ecosistemas), y 3) agua y sus riesgos asociados (enfocado en la gestión de riesgos, para prevenir, mitigar y adaptarse a los efectos de eventos extremos y al cambio climático).



En julio de 2016 la DINAGUA presentó en una instancia pública un documento de trabajo denominado “PLAN NACIONAL DE AGUAS. Propuesta”. A partir de allí se inició un proceso de divulgación, debate y consulta denominado “Diálogos para el Plan Nacional de Aguas”, que duró hasta diciembre de ese año. Estos “Diálogos” involucraron diversas actividades: 12 reuniones de los ámbitos formales de participación (Consejos Regionales, Comisiones de Cuenca, COASAS); ocho jornadas abiertas a la ciudadanía en distintas localidades del país; actividades y congresos organizados por distintas instituciones; relevamiento de comentarios y aportes de organismos del Estado; y recepción de aportes a través de correo electrónico abierto a toda la ciudadanía (DINAGUA-MVOTMA, 2020). Durante ese periodo se desarrolló, a través de un convenio entre DINAGUA y la Udelar, el mecanismo de deliberación ciudadana Deci Agua, “que permitió integrar e incorporar la perspectiva de personas no relacionadas específicamente con la temática del agua” (DINAGUA-MVOTMA, 2020: 10).

## Caso de estudio y abordaje metodológico

Previo a Deci Agua se desarrollaron en Uruguay dos adaptaciones de conferencias de consenso conocidos como Juicios Ciudadanos. Fueron organizados por un equipo de la Udelar con el apoyo del Fondo Universitario para contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General de la CSIC-Udelar. El primero versó sobre el uso de la energía nucleoelectrica y el segundo sobre la minería de gran porte (Lázaro *et al.*, 2013). Deci Agua fue el primer minipúblico del estilo de las conferencias de consenso con una relación explícita con la toma de decisiones (desarrollado a partir de una solicitud de colaboración realizada desde el Estado a la Universidad). Su objetivo fue generar un proceso de deliberación ciudadana sobre el borrador de PNA como aporte e insumo para la conformación definitiva del Plan.

Dado el escaso plazo de cinco meses planteado para el proceso de deliberación del PNA, el modelo de conferencias de consenso se adaptó para priorizar el intercambio con el Panel ciudadano. Para ello se suprimió la instancia pública de las conferencias de consenso y se extendió a tres fines de semana completos el trabajo de y con los ciudadanos participantes (Lázaro *et al.*, 2021).

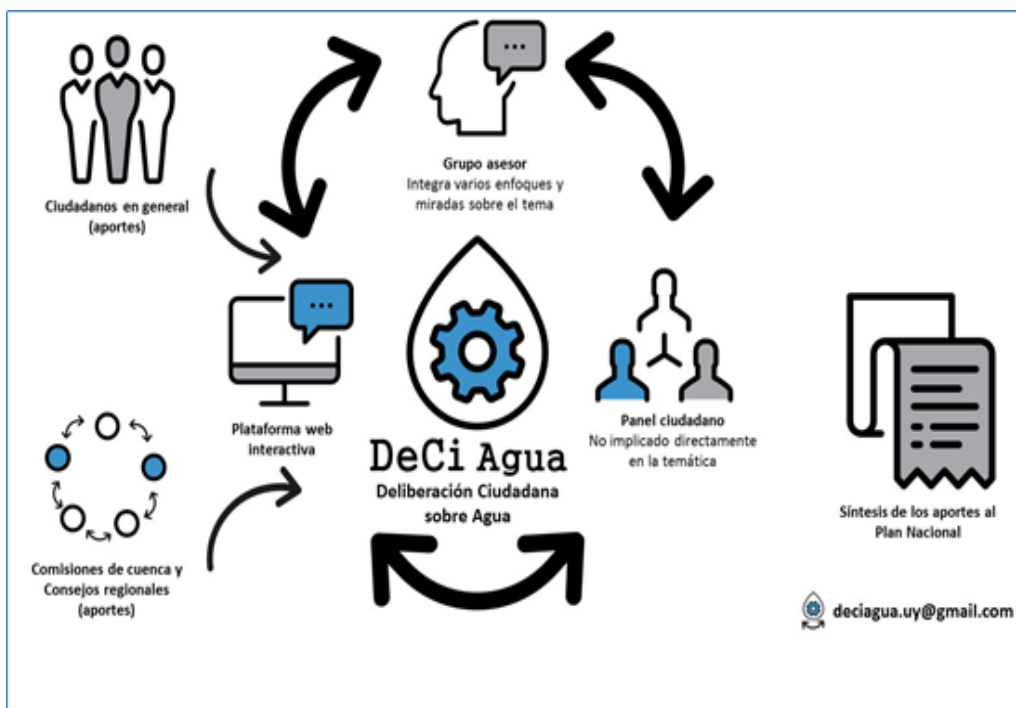
El aporte del trabajo del equipo organizador se basó especialmente en el desarrollo de este minipúblico y de una estrategia de comunicación basada en el seguimiento del proceso y la recepción de iniciativas, opiniones y preguntas, tanto sobre el proceso de deliberación como sobre el PNA. También incluyó la elaboración de relatorías sobre las discusiones que se registraban en el seno de las Comisiones de Cuenca, Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Jornadas abiertas de presentación del PNA organizadas por DINAGUA. Y, finalmente, con todos estos insumos, se elaboró una síntesis de todos los aportes al PNA para entregar a DINAGUA. Se buscó



que las discusiones generales sobre el PNA mantenidas en los diferentes ámbitos fueran una fuente de información también para el Panel ciudadano, tratando de vincular todos los componentes y espacios de deliberación.

La estrategia de comunicación diseñada apuntó a: a) la comunicación sobre el proceso deliberativo del Panel ciudadano; b) la comunicación y difusión sobre el propio borrador de PNA, y c) promover y multiplicar la reflexión sobre el tema de la gestión y uso del agua y sobre el PNA (se trabajó específicamente con instituciones de enseñanza). Se intentó así que el proceso no solamente fuera visible, sino también que pudiera enriquecer la discusión pública general, aportando al componente más sistémico de la deliberación (Dryzek y Tucker, 2008). La estrategia se basó en el diseño y mantenimiento diario de una plataforma web ([www.deciagua.uy](http://www.deciagua.uy)) con toda la información generada por el proceso, el uso de redes sociales y la realización de comunicados de prensa semanales. En la Figura 1 se esquematiza el proceso de Deci Agua, y la información proveniente de los debates en los ámbitos formales de gobernanza (Comisiones de cuencas y Consejos regionales) se incorporó a la información y argumentos que manejó el Panel ciudadano. La Figura 1 representa la centralidad del proceso de deliberación ciudadana y el ingreso a la deliberación de insumos provenientes de las discusiones que se procesaban en otros ámbitos, así como también aportes de otros ciudadanos a través de la plataforma web (como, por ejemplo, el trabajo de instituciones educativas que se sumaron a la propuesta).

Figura 1 - Esquema del desarrollo de Deci Agua



Fuente: elaboración propia.





Para cumplir con los objetivos de este artículo se utilizaron como insumos, por un lado, el PNA, informes institucionales sobre los avances en su implementación entre 2017 y 2019, y materiales publicados y no publicados referidos a la discusión del PNA. Por otro lado, se utilizaron como insumos las observaciones y registros del equipo organizador en el diseño y desarrollo de Deci Agua, así como los comentarios de diversos actores que participaron en el proceso (DINAGUA, Panel ciudadano, Grupo asesor), registrados en entrevistas, encuestas (en 2018) o en las propias sesiones de trabajo (en 2016). Estas entrevistas y encuestas son usadas a modo ilustrativo para complementar otras fuentes de información.

## Desarrollo de Deci Agua

En una primera etapa se procedió al reclutamiento de los participantes, la conformación del Grupo asesor y la elaboración de un Documento de trabajo que sirviera de punto de partida para la deliberación ciudadana. El mecanismo de reclutamiento de participantes se basó en la difusión de una convocatoria pública.<sup>6</sup> Durante tres semanas, en septiembre de 2016, estuvo abierta una convocatoria masiva en radio, televisión, y a través de la web a ciudadanos interesados en conformar el Panel ciudadano. Los criterios de elegibilidad fueron los siguientes: 1) ser mayor de 18 años, 2) no ser un experto o estar involucrado en la temática (había otros canales de participación y contribución al PNA para este grupo), y 3) tener disponibilidad para participar en reuniones de trabajo durante tres fines de semana completos entre octubre y noviembre.

Se registraron 185 personas de 18 de los 19 departamentos (unidades administrativas) de Uruguay. Se realizaron 52 entrevistas telefónicas al subgrupo de ciudadanos preseleccionados, para confirmar que no estuvieran involucrados con la temática ni con el equipo organizador del proyecto, y que podrían comprometerse durante tres fines de semana de trabajo intenso, en Montevideo (los costos de traslado, hospedaje y alimentación serían cubiertos para quienes procedían de otras localidades). Además, las entrevistas permitieron conocer mejor sus intereses e inclinaciones para considerar estos aspectos en la búsqueda de diversidad. Se seleccionó un grupo de 15 ciudadanos para conformar el Panel, buscando un balance a nivel de género (ocho hombres, siete mujeres) y edad (26-73 años), lugares de residencia (diferentes regiones del país, incluyendo zonas rurales y urbanas), ocupaciones (docentes, trabajadores del sector privado y público, estudiantes terciarios, jubilados), y motivaciones para participar.

Por otra parte, se conformó un grupo de asesores integrado por 24 expertos de distintas disciplinas y actores involucrados del gobierno, así

---

<sup>6</sup> La discusión sobre las formas de reclutamiento es vasta y forma parte de la literatura de los criterios o marcadores de calidad de los procesos deliberativos. Para más detalles al respecto, incluyendo la evaluación del caso de Deci Agua, ver Lázaro *et al.* (2021).



como del sector no-gubernamental y privado, periodistas, representantes del sector académico (en las áreas de ingeniería, derecho, ciencias ambientales, antropología, química), grupos organizados de la sociedad civil, como por ejemplo la CNDAV, figuras vinculadas a los procesos técnico-políticos de toma de decisión, sector sindical, representantes del sector agropecuario y de la cámara de industrias.

El grupo asesor de las conferencias de consenso es, en general, un grupo de especialistas reconocidos y personas vinculadas con la temática a tratar, pero independientes de la organización, que vela por el proceso de información que nutrirá la deliberación del Panel ciudadano. Se busca constituir un grupo que refleje la complejidad, diversidad de perspectivas y discrepancias en torno a los temas y que asegure, por ello mismo, el balance de la información a proporcionar al Panel ciudadano. En el grupo asesor deben estar igualmente representadas las visiones favorables o críticas en relación con las principales controversias o desafíos de la temática en sí (Zurita, 2006). En el caso de Deci Agua, los asesores fueron convocados para cumplir ese papel y específicamente para asesorar (de forma honoraria) al equipo organizador sobre el tema, avalar y colaborar en el proceso de elaboración de los documentos informativos iniciales para el Panel ciudadano, y para detectar y contactar a las distintas figuras y actores relevantes que podrían ser convocados para responder dudas del Panel.

El Documento de trabajo fue preparado por el equipo organizador y revisado por el Grupo asesor. Esta modalidad de trabajo fue implementada en todas las conferencias de consenso desarrolladas por el equipo en Uruguay y representa un esfuerzo de contextualización de la temática. Se trata de un documento en el que se sitúa el tema a tratar, sus dimensiones (ambiental, sociocultural, económica, política y ética), el estado del arte en el país, las principales controversias y desafíos al respecto, y los rumbos técnico-políticos en discusión.<sup>7</sup>

Este documento de trabajo atravesó una serie de instancias de revisión. Primero, su versión preliminar, generada por el equipo organizador, fue enviada a cada integrante del Grupo asesor. El resultado fue editado, identificando los aportes, sugerencias y objeciones de cada asesor y enviado nuevamente para su consideración, no sólo con la consulta respecto a la propuesta de edición, sino también con relación a las desavenencias presentes y los aspectos controversiales que se dieron en el proceso. Se buscó explicitar y explicar las controversias entre los asesores en el propio documento que leería el Panel ciudadano (y el público general). Una vez que el equipo organizador incorporó las dos rondas de revisiones del Grupo asesor, se envió el Documento de trabajo a los ciudadanos para su lectura y análisis, previo al primer encuentro de trabajo del Panel. Además de la revisión del documento, los asesores estuvieron a cargo de responder las

---

<sup>7</sup> Disponible en [http://www.deciagua.uy/wp-content/uploads/2016/10/Deci-Agua\\_Documento-de-Trabajo-VF-261016.pdf](http://www.deciagua.uy/wp-content/uploads/2016/10/Deci-Agua_Documento-de-Trabajo-VF-261016.pdf)



consultas de los ciudadanos integrantes del Panel, y de comentar el PNA, lo cual sería compartido con DINAGUA y los ciudadanos.

El proceso deliberativo del Panel ciudadano transcurrió en tres fines de semana, entre octubre y noviembre de 2016. Los participantes analizaron documentos (documentos de trabajo de Deci Agua, el PNA, leyes y regulaciones, entre otros) e iniciaron un proceso de consulta, análisis, e identificación de las cuestiones que requerían mayor profundización y respuestas. En el segundo fin de semana, se organizaron dos minicoloquios en torno a dos temas de particular interés para el Panel: las Comisiones de Cuenca<sup>8</sup> para una gestión participativa del agua, y las controversias sobre el uso de agroquímicos.<sup>9</sup> Durante el tercer y último fin de semana, el Panel ciudadano se enfocó en la escritura del Informe final, en forma colectiva y en subgrupos, incluyendo sus comentarios, consideraciones y recomendaciones para el PNA y la gestión del agua.

El Panel ciudadano tituló su Informe “Ciudadanos del agua: una mirada ética y social al Plan Nacional de Aguas”.<sup>10</sup> Es un documento de 14 páginas que comienza con una declaración sobre el por qué se consideran “ciudadanos del agua”, concluyendo que “Llegamos al Panel como ciudadanos, devenimos en él como Ciudadanos del Agua”. Luego introducen el tema describiendo el trayecto recorrido y lo que consideran es su aporte específico al PNA: la mirada social y ética. El informe continúa en cinco secciones o ejes:

### *1. Participación e involucramiento ciudadano*

El Panel ciudadano partió del diagnóstico de algunas problemáticas de las Comisiones de Cuenca, como la falta de seguimiento en la gestión de las comisiones, la falta de estabilidad en la participación de los grupos y la baja frecuencia de sus reuniones. Y a partir del diagnóstico realizan varias propuestas para “apuntalar y fortalecer el funcionamiento de las Comisiones de Cuencas y, por otro, promover el involucramiento ciudadano facilitando su compromiso a través de la generación de mecanismos y canales que le aproximen a los ámbitos de toma de decisiones”.

### *2. Educación y cultura: educando para una cultura del agua*

Al respecto proponen varias medidas vinculadas con la incorporación de aspectos culturales en la gestión del agua, como potenciar el trabajo con las instituciones educativas desde un

---

<sup>8</sup> Disponible en texto y audio en <http://www.deciagua.uy/coloquio-sobre-el-funcionamiento-de-las-comisiones-de-cuencas/>

<sup>9</sup> Disponible en <http://www.deciagua.uy/coloquio-sobre-agroquimicos/>

<sup>10</sup> Disponible en <http://www.deciagua.uy/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Panel-Ciudadano-de-Deci-Agua.pdf>



enfoque ciudadano y generar debates públicos sobre temas específicos que contribuyan a la “construcción de una ciudadanía del agua”.

### 3. *Calidad del agua*

El Panel propone, entre otras medidas, monitoreos de calidad más frecuentes y con participación de la ciudadanía, específicamente en relación con el nivel de agroquímicos. Señalan la ausencia de la dimensión salud en el PNA y proponen su incorporación a partir, entre otras cosas, de investigación al respecto.

### 4. *Pago por uso del agua*

A partir del análisis del concepto e implicancias del pago por uso, el Panel propone seguir una Guía ética al respecto (basados en algunos documentos y criterios discutidos en el proceso de deliberación y tras la idea de “trascender lo económico a fin de introducir la mirada ética en la gestión del agua”). Siguiendo los criterios de la Fundación Nueva Cultura del Agua<sup>11</sup> proponen incluir las dimensiones de: Agua para la Vida (cuotas básicas garantizadas para la supervivencia de la humanidad y los seres vivos en general); Agua Ciudadanía (segundo nivel de prioridad vinculado a los servicios domiciliarios de agua y saneamiento y considerando niveles de uso); Agua Economía (agua para las actividades económicas) y Agua Delito (usos del agua que pueden considerarse no legítimos por sus impactos, como el fracking).

### 5. *Aspectos controversiales*

En esta sección incorporan algunos temas que no estaban contemplados en el PNA pero que surgieron como reclamo desde varios actores (académicos y sociales, fundamentalmente), como las modificaciones de la Ley de Riego y la discusión sobre los diferentes modelos de desarrollo subyacentes. Al respecto proponen, entre otras, el apego al principio de precaución (O’Riordan y Jordan, 1995) y el desarrollo de procesos de discusión y deliberación sobre estos temas, y que sean lo más amplios y diversos posibles (que no queden en ámbitos gubernamentales exclusivamente).

El Panel ciudadano presentó su Informe en un evento público en una sala de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar, el 1 de diciembre de 2016. El entonces director de DINAGUA y la Prorectora de Investigación de la

---

<sup>11</sup> La Fundación está conformada por investigadores de España y Portugal que desde el año 2006 han conformado un grupo para dar seguimiento al proceso de aplicación de la Directiva Marco del Agua Europea a través de un Observatorio de Políticas de Agua (OPPA). Disponible en <http://www.fnca.eu/guia-nuevacultura-del-agua/>. En el Documento de Trabajo se planteó la dimensión ética del agua planteando algunas de las propuestas que se manejan como guía.



Universidad realizaron comentarios sobre el trabajo y las contribuciones del Panel. Hicieron énfasis en la calidad del trabajo y en la relevancia del proceso para el PNA, y destacaron que no había en el país antecedentes de un Plan Nacional nutrido por un proceso deliberativo entre ciudadanos. Los ciudadanos también recibieron preguntas del público asistente.

## **Principales contribuciones de Deci Agua al Plan Nacional de Aguas**

Entre diciembre de 2016 y marzo de 2017 DINAGUA procesó las contribuciones al PNA recibidas desde diferentes ámbitos y a través de distintos mecanismos. Una vez sistematizados e integrados los aportes, en marzo de 2017 se presentó la versión definitiva del documento a la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS) y fue elevada al Gabinete Ambiental para la consideración y aprobación por parte del Poder Ejecutivo (DINAGUA-MVOTMA, 2020). La versión final del Plan se presentó públicamente el 22 de marzo, el Día mundial del agua, y el 31 de julio de ese año fue aprobado por decreto del Poder Ejecutivo (Decreto 205/017).<sup>12</sup> El modo en que se estableció el proceso de Deci Agua, demandado por la entidad reguladora del agua, hacía más promisoría la incorporación de sus resultados y recomendaciones del Panel ciudadano en el PNA (al menos la rendición de cuentas al respecto). Al ser el producto final un Plan Nacional también fue factible el seguimiento de los aportes.

La dimensión ética como uno de los pilares fundamentales del uso del agua es una de las principales contribuciones del proceso de Deci Agua al PNA. El Panel ciudadano centró su aporte en las dimensiones ética y social, en relación con los derechos, deberes y responsabilidades de los ciudadanos (Deci Agua, 2016a). En su versión inicial, borrador, el PNA no consideró principios éticos en torno al agua, que sí emergieron con mucha fuerza desde el principio en Deci Agua, no sólo conceptualmente sino también con base en las discusiones y guías internacionales como las propuestas por UNESCO, o la Red ética de agua<sup>13</sup> (Deci Agua, 2016a).

En el capítulo seis del PNA sobre Usos del agua y sus impactos, se señala “en este sentido se requiere analizar el tema del agua en sus dimensiones sociocultural, ambiental y económica a las que se agrega la dimensión ética, incorporada en las discusiones del Panel ciudadano como un enfoque complementario y transversal que aporta conceptos relevantes para la utilización de las aguas” (MVOTMA, 2017: 110). En forma complementaria, se refiere al papel de la ética en la provisión operativa y conceptual de las

---

<sup>12</sup> Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-aguas>

<sup>13</sup> Por más información ver <http://waterethics.org/the-water-ethics-charter/>, consultada el 20 de abril de 2020.





distintas perspectivas para examinar conceptos, derechos, deberes, consecuencias o resultados (Deci Agua, 2016b).

Con base en el proceso de Deci Agua (incluyendo el propio Documento de trabajo) y otros aportes, en ese mismo capítulo del PNA, se incluyen una serie de principios como: el principio de dignidad humana y el derecho al agua, el agua como un bien compartido, la justicia intergeneracional, la transparencia y el acceso universal a la información, la participación y el involucramiento ciudadano, el papel de la ética para definir prioridades de uso, considerando, por ejemplo, el uso del “agua para la vida”, el uso del “agua para la ciudadanía”, el uso del agua “para la economía”, el “uso del agua como delito”, pautando para cada categoría diferentes deberes y derechos (y pagos) en relación con el uso del agua (MVOTMA, 2017).

En los proyectos del PNA vinculados al eje Agua para el uso humano se incluye, en la versión definitiva, el tema de la salud humana. Esto se tomó en cuenta a partir de la preocupación del Panel ciudadano (y de actores consultados en las actividades organizadas por DINAGUA) por la ausencia de la mirada desde la salud humana y del rol inexistente del Ministerio de Salud Pública en la versión borrador del PNA. Dadas estas incorporaciones en el PNA se podría decir que el impacto del informe del Panel ciudadano es, además de tangible, sustantivo. En palabras del director de DINAGUA, sus contribuciones significaron un cambio en la base conceptual que no estaba presente en la versión borrador del PNA:

[Deci Agua] generó una nueva visión del agua, e introdujo una perspectiva más compleja sobre el agua: agua como derecho humano, agua como bien económico, agua en términos de acceso, el uso/gestión criminal del agua, los instrumentos económicos para la gestión del agua a través del canon que no es nuevo pero está abordado de manera novedosa.

Este énfasis en la guía ética para el uso y el pago por el uso del agua fue destacado por otros actores vinculados con el proceso de Deci Agua, como algunos integrantes del Grupo asesor. Uno de ellos lo destaca como “el fundamento del PNA”. Sin embargo, la percepción sobre el impacto del informe del Panel ciudadano de asesores y panelistas fue en general pobre. Un asesor señaló que “el Plan tomó pocos aportes de los actores en general”; otro señaló que “como elemento positivo, se incluyó la necesidad de realizar estudios sistemáticos sobre la vinculación de los problemas del agua con la salud. El resto son declaraciones de buenas intenciones, tales como ‘Educación para el agua’ y Comunicación ‘democrática y efectiva’, que no modifican en lo sustancial las definiciones del Plan y las políticas en curso”. Los integrantes del Panel ciudadano, en general, dudaron o respondieron “no saber” sobre la inclusión (o sobre el peso) de sus aportes en el PNA. Una de ellas señaló, por ejemplo: “tengo dudas sobre que se tome en cuenta alguno de los aportes”.



Estos comentarios reflejan los dos niveles posibles de evaluación del impacto del proceso en general: el vinculado con cómo el propio PNA tomó en cuenta los aportes del Panel (y en general de todo el proceso de deliberación) y el vinculado con cómo se operativiza el PNA en el entramado de la política nacional (impacto ya no vinculado a Deci Agua) (Lázaro *et al.*, 2021).

## El Plan Nacional de Aguas desde su aprobación en 2017

Desde su aprobación en 2017 a 2020, el PNA ha incorporado líneas de trabajo que están siendo desarrolladas por las diferentes instituciones vinculadas con los recursos hídricos, incluyendo gobierno nacional y departamental (subnacional), pero también actores no gubernamentales como la Universidad de la República. En marzo de 2019 se presentó el primer informe anual de seguimiento y en diciembre de ese año se presentó ante la COASAS el informe de avance correspondiente al cierre del periodo quinquenal (en marzo de 2020 asumieron nuevas autoridades en Uruguay, tras un cambio de gobierno y de partido político). El Cuadro 1 muestra algunos de los avances realizados en la implementación del PNA en sus primeros tres años, según fuentes oficiales. Por ejemplo, el PNA sentó las bases para la elaboración de Planes Regionales y Planes de Cuenca (o Planes Locales) para la gestión integrada de recursos hídricos, en los cuales se está trabajando en diferentes zonas del país con el involucramiento de los Consejos Regionales y las Comisiones de Cuenca.

**Cuadro 1. Avances en la implementación de los programas del Plan Nacional de Aguas (2017-2020)**

Categoría	Programas	Ejemplos de avances
Impactos y Resultados	Programa 1: Agua para el desarrollo sustentable	Reglamentación del caudal ambiental para la protección del ambiente y los criterios de manejo ambientalmente adecuados de las obras hidráulicas (Decreto núm. 368/018). Actualización de Planes de Acción para la protección de la calidad del agua (p. ej., Cuenca del Río Santa Lucía).
	Programa 2: Agua para uso humano	Plan Nacional de Saneamiento (Decreto núm. 14/020). Planes de Seguridad de Agua.
	Programa 3: Gestión del riesgo hídrico	Sistemas de alerta temprana de inundaciones. Elaboración de mapas de riesgo de inundaciones para diferentes ciudades.
Productos y Procesos	Programa 4: Diseño y gestión de obras hidráulicas	Creación del Comité de Seguridad de Represas (Decreto núm. 209/2019). Propuesta de modificación del decreto reglamentario del art. 152 del Código de Aguas referente a las obras de defensa de aguas.
	Programa 5: Instrumentos de Gestión	Decretos núm. 366/018 referente al riego con destino agrario y regulación del aprovechamiento de las aguas del dominio público y núm. 368/018 referente a caudales ambientales. Estudios realizados para avanzar en la reglamentación del cobro de un canon por el uso de las aguas.



	Programa 6: Planes de gestión integrada de recursos hídricos	Plan Regional para la Cuenca de la Laguna Merín. Planes Locales de Cuencas. Proyectos para la Gestión de Cuencas y Acuíferos Transfronterizos.
	Programa 7: Sistemas de información y modelos	Sistema de Información Hídrica disponible en la web. Modelos de gestión para algunas cuencas.
Capacidades	Programa 8: Monitoreo de cantidad y calidad	Estaciones hidrométricas con transmisión <i>on line</i> . Estrategia para el Sistema Nacional de Monitoreo del Agua (elaborado en la Mesa técnica del Agua).
	Programa 9: Fortalecimiento y coordinación institucional	Creación de nuevas Comisiones de Cuenca (Río Negro, Río San Salvador, Río Rosario, Lagunas Salobres de Rocha)
	Programa 10: Educación para el agua, comunicación, investigación y desarrollo de capacidades	Estrategias de educación y comunicación en construcción. Elaboración de Planes de Comunicación en algunas cuencas. Conformación de la Mesa Técnica del Agua (con participación de actores de la academia y las instituciones de gestión). Creación del Centro Experimental Regional de Tecnologías de Saneamiento (UNESCO)

Fuente: elaboración propia con base en DINAGUA-MVOTMA (2018, 2020).

El decreto de aprobación del PNA determina que las instituciones que serán responsables de su implementación son la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC) y el MVOTMA. En particular, la DINAGUA junto con la SNAACC deben darle seguimiento al PNA. Sin embargo, con el cambio de gobierno nacional en 2020, la estructura organizacional de la gestión del agua en Uruguay se ha visto modificada: la SNAACC ha dejado de existir y en julio de 2020 se creó, a partir de una Ley de Urgente Consideración, el Ministerio de Ambiente (que tiene a su cargo la gestión de los recursos hídricos, entre otros). Estos cambios estructurales pueden conllevar algunas dificultades en la implementación del PNA, los cuales será oportuno analizar más adelante.

Otro desafío del PNA refiere a la escasa coordinación que ha existido históricamente entre diferentes equipos de trabajo e instituciones en diversos niveles y sectores, lo cual es necesario superar para implementar un Plan de escala nacional. Asimismo, la disponibilidad de recursos financieros y humanos puede dificultar el avance en la implementación del PNA; para algunos proyectos se cuenta con financiaciones puntuales, pero debería haber continuidad una vez que esos proyectos finalicen (DINAGUA-MVOTMA, 2018).

A su vez, dos integrantes de organizaciones sociales y movimientos ambientalistas (Uruguay Libre de Megaminería, Movimiento por un Uruguay Sustentable, Paysandú Nuestro), solicitaron la anulación del PNA por ser ilegal e inconstitucional al haber violado el derecho a la participación, entre otros. Los principales argumentos en los que se basa esta solicitud son los siguientes:



1. el PNA no fue creado por el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio como determina la Ley 18610; de hecho, este ámbito, que debe ser integrado por el gobierno, usuarios y sociedad civil, no ha sido conformado y no hay previsión de hacerlo;
2. no hubo participación de la sociedad civil y los usuarios “en todas las instancias de planificación, gestión y control” como indica la Constitución; por ejemplo, la propuesta de PNA presentada en julio de 2016 fue elaborada sin participación de usuarios y sociedad civil, explican;
3. la implementación, seguimiento y revisión del PNA son responsabilidad del MVOTMA y la SNAACC, sin incluir a usuarios y sociedad civil;
4. la asesoría y consultoría por parte de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y de las Comisiones de Cuenca y Acuífero no representa una “participación real y efectiva” como establece la Ley 18610;
5. el PNA no trata como asunto prioritario el acceso al agua potable por parte de la población y manifiesta prioridad en otras actividades, como el riego.

Con esta solicitud de acción de nulidad del PNA, estas organizaciones solicitan asimismo que se constituya el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, el cual deberá crear un nuevo PNA que cumpla con lo mandado en la Constitución (prioridad al consumo de agua potable y participación de usuarios y sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control).

## Discusión

Varios estudios han versado sobre cómo los minipúblicos pueden desarrollar virtudes cívicas (Grönlund *et al.*, 2010), promover aprendizaje social (Kanra, 2012), transformar las preferencias de los participantes (Luskin *et al.*, 2002; Niemeyer, 2011), y generar resultados epistemológicamente mejores (Secko *et al.*, 2009). Aunque el impacto político de un proceso de deliberación ciudadana sea bajo (situación ampliamente registrada en la literatura), la experiencia internacional muestra un conjunto de impactos indirectos en los discursos públicos en general y en los de las elites políticas (Hendriks, 2005).

A pesar del poco tiempo con que contó el proceso de Deci Agua, el aporte del Panel ciudadano fue sustantivo y enriqueció al PNA (más allá del impacto político que pueda tener el propio PNA). El PNA incluye varios aspectos del



proceso de Deci Agua y particularmente varias propuestas que hiciera el Panel ciudadano. Posiblemente lo más notorio sea la inclusión de elementos conceptuales como el encuadre ético, no sólo como marco, sino también como plataforma de propuestas concretas. Un ejemplo de esto es la guía específica para considerar el pago por uso de agua, que incluye la categoría de delito para, entre otras actividades, el *fracking*. Por otra parte, la mayoría de las propuestas concretas que apuntaban a la mejora de la calidad de la participación pública en la gestión del agua no fueron incorporadas de forma explícita.

Se puede señalar que las recomendaciones del Panel ciudadano aportaron una mejora al encuadre y marco teórico conceptual del PNA, incorporando la mirada más contextual, social y ética de la gestión del agua (Freitelson, 2012; Groenfeldt y Schmidt, 2013). Otros trabajos también han destacado, a partir de paneles ciudadanos, la incorporación en sus informes de aspectos vinculados con riesgos, incertidumbres, usos políticos, dilemas éticos o condicionamientos económicos de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, aspectos relacionados con enfoques críticos como los de los estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad (Einsiedel y Eastlick, 2000; Secko *et al.*, 2009; Lázaro *et al.*, 2013).

El desafío particular para la percepción de legitimidad y confianza de Deci Agua se planteó en la vinculación de Udelar con DINAGUA. El aspecto más problemático de esta interacción a nivel de la percepción pública fue, posiblemente, la posibilidad de que DINAGUA quisiera sólo dar legitimidad al proceso de discusión del PNA y que la participación fuera anecdótica. Con relación a este punto, uno de los aspectos más controversiales fue el tiempo de discusión general que DINAGUA dispuso en relación con el PNA. Se planteó por parte de los participantes de Deci Agua (y también fue un reclamo generalizado de organizaciones sociales), que cinco meses no eran suficientes para revisar un documento muy técnico que había llevado varios años de confección. De hecho, la participación tanto del público en general como de implicados debe tener lugar en la etapa de definición del problema, los cursos alternativos de acción y los criterios de aceptabilidad (Chilvers, 2008).

La valoración escéptica o incluso negativa sobre el impacto del proceso por parte de varios de los actores participantes no se vincula tanto a la no inclusión de propuestas o recomendaciones mencionadas por el Panel ciudadano (o por otros actores del proceso de discusión del PNA), sino mayoritariamente al alcance del propio PNA (considerado por esos actores como dudoso o directamente escaso). Al respecto, en algunas de las reuniones de discusión sobre el PNA en el marco de Comisiones de Cuenca, Consejos Regionales y Jornadas abiertas organizadas por DINAGUA, sectores vinculados con la academia y con la sociedad civil manifestaron inquietudes sobre la “autoridad” y “jerarquía” que tendría el PNA, con relación a la articulación con otros temas y planes en el país, y su “poder en la toma de decisiones”.





Algunas de esas voces apelaron a que el PNA, además de orientar, debe tener elementos regulatorios y definir aspectos vinculantes que comprometan a los diferentes actores e instituciones. Con relación a este punto, el director de DINAGUA señaló en el marco de una entrevista con el equipo de Deci Agua: “el PNA es una guía, una referencia”, y reconoció que “no tenemos una trazabilidad de cómo y cuándo se toma en cuenta” y que “la difusión del PNA es un camino para recorrer”.

Si se consideran los avances del PNA detallados en la sección anterior se puede subrayar también el gran desafío de su aceptación por parte de la sociedad civil. Ejemplo de esto son los recursos presentados, previamente mencionados. Este desafío implica, como se ve, el manejo de diferentes concepciones y expectativas con relación al alcance de la participación y la deliberación. En la discusión sobre el impacto de los procesos deliberativos está en juego la consideración de la “obligatoriedad” de considerarlos o no. En el caso específico de un minipúblico es evidente que se trata de un insumo más, proveniente de nuevas voces y de un proceso de articulación de visiones y enfoques que no debe ser considerado como obligatorio (Hendriks, 2005).

En el caso de las Comisiones de Cuenca, se trata de una discusión muy presente en Uruguay. En varias reuniones de Consejos Regionales y Comisiones de Cuenca, así como en Jornadas abiertas se planteó, desde la sociedad civil, la necesidad de un cambio cualitativo en el carácter asesor de la participación ciudadana en las Comisiones de Cuencas, y la necesidad de otorgar a la misma un carácter vinculante (planteo que se continúa haciendo en 2021). Los argumentos para este pedido aluden a aspectos normativos y a aspectos que hacen posible la sostenibilidad de la participación.

Al respecto se debe señalar que la deliberación, tanto en los minipúblicos como en los arreglos multiactorales para debatir asuntos públicos y proporcionar insumos para la gestión (como lo son las Comisiones de Cuenca), implica un intercambio comunicativo particular. En general, el carácter de ambos procesos deliberativos es asesor, a diferencia de la deliberación que se da en ámbitos parlamentarios o en órganos estatales de regulación en los que quienes participan tienen algún tipo de autorización electoral para que la adopción de decisiones sea vinculante (que adquieran obligatoriedad) (Monsiváis Carrillo, 2014).

Sin embargo, como señala este autor, se puede exigir a los representantes que, además de participar efectivamente en procesos deliberativos antes de aprobar una ley, promuevan instancias y foros deliberativos que incluyan otras voces, como las de expertos, implicados y ciudadanos, para enriquecer su propio proceso deliberativo y la legitimidad de la toma de decisiones. Por otra parte, si los insumos de los procesos deliberativos no vinculantes no son tomados en cuenta, los procesos en sí se van deteriorando y la participación languidece, deteriorando su componente democrático.



Resulta clave atender los desafíos que hacen a la calidad de los propios procesos y espacios de diálogo en torno a la gestión del agua: la facilitación, la inclusión interna y externa de los participantes, su representatividad, la transparencia y claridad de las metas, entre otros (Lázaro *et al.*, 2021). En este sentido, además del reclamo de las organizaciones sociales por más seguimiento y atención a lo trabajado en las Comisiones de Cuenca, se suma la falta de comprensión del alcance, objetivos y dinámica de su trabajo, así como la existencia de un porcentaje de participantes que se sienten decepcionados del espacio (Domínguez y Achkar, 2019).

## Conclusiones

La propuesta de Deci Agua, en el concierto de discusiones sobre el Plan Nacional de Aguas, marcó la necesidad y la posibilidad de salir de espacios institucionales de participación (en este caso las Comisiones de Cuenca y los Consejos Regionales) para incluir y apelar, además, a los aportes de la ciudadanía en general, así como a la comprensión pública de los temas vinculados a la gestión del agua.

La articulación entre ámbitos de participación con actores implicados y procesos de participación con ciudadanos, tal como sugiere este artículo y el Informe del propio Panel ciudadano de Deci Agua, es complementaria y además deseable para mejorar el debate y la comprensión pública de los aspectos controversiales vinculados a temas ambientales. Es a partir del trabajo del Panel y su mirada ciudadana, por ejemplo, que se da una re-conceptualización del PNA hacia una perspectiva que incluye la ética en la gestión del agua.

Las acciones de nulidad en curso sobre el PNA muestran que se mantienen las objeciones al proceso de discusión e implementación del Plan. El contexto de cambio de gobierno, además, le suma un posible nuevo desafío a su aplicación. Uno de los cuestionamientos más frecuentes a los procesos participativos, se vincula con su bajo impacto en las políticas públicas, ya que a menudo, se sostiene, son utilizados para legitimar decisiones o generar una apariencia de consulta (Fiorino, 1990). El mayor desafío en este sentido, tanto para los procesos de minipúblicos como para las Comisiones de Cuenca es la atención a sus propuestas y la rendición de cuentas sobre las mismas, además del cuidado del cumplimiento de criterios de calidad deliberativa.

## Referencias

- Andersen, Ida Elisabeth y Jaeger, Birgit (1999). "Scenario Workshops and Consensus Conferences: Towards more Democratic Decision-making". *Science and Public Policy*, 26(5), pp. 331-340. doi: [10.3152/147154399781782301](https://doi.org/10.3152/147154399781782301)



- Chambers, Simone (2003). "Deliberative Democratic Theory". *Annual Reviews*, 6, pp. 307-326. doi: [10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538)
- Chilvers, Jason (2008). "Deliberating Competence Theoretical and Practitioner Perspectives on Effective Participatory Appraisal Practice". *Science, Technology and Human Values*, 33(3), pp. 421-451. doi: [10.1177/0162243907307594](https://doi.org/10.1177/0162243907307594)
- Deci Agua (2016a). "Ciudadanos del agua: Una mirada ética y social al Plan Nacional de Aguas". Deci Agua.
- Deci Agua (2016b). "Deliberación Ciudadana sobre el Agua". Documento de Trabajo. Deci Agua.
- DINAGUA-MVOTMA (2018). "Plan Nacional de Aguas. Evaluación anual". Seguimiento de programas y proyectos. Montevideo, Uruguay.
- DINAGUA-MVOTMA (2020). "Construyendo la gestión integrada de las Aguas. Memoria 2015-2019". Montevideo, Uruguay.
- Domínguez, Ana y Achkar, Marcel (2019). "La construcción de territorialidades del agua en Uruguay. Un enfoque desde la Hidrogeografía". *Physis Terrae*, 1(1), pp. 93-106. doi: [10.21814/physisterrae.406](https://doi.org/10.21814/physisterrae.406)
- Dryzek, John y Tucker, Aviezer (2008). "Deliberative Innovation to Different Effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States". *Public Administration Review*, 68(5), pp. 864-876. <https://www.jstor.org/stable/25145674>
- Einsiedel, Edna y Eastlick, Deborah (2000). "Consensus Conferences as Deliberative Democracy". *Science Communication*, 21(4), pp. 323-343. doi: [10.1177/1075547000021004001](https://doi.org/10.1177/1075547000021004001)
- Einsiedel, Edna; Erling, Jelsoe, y Breck, Thomas (2001). "Publics at the Technology Table: The Consensus Conference in Denmark, Canada, and Australia". *Public Understanding of Science*, 10, pp. 83-98. doi: [10.3109/a036857](https://doi.org/10.3109/a036857)
- Fang, Mei-Fan (2015). "Evaluating the 2008 Consensus Conference on Genetically Modified Foods in Taiwan". *Public Understanding of Science*, 24(5), pp. 533-546. doi: [10.1177/0963662513503260](https://doi.org/10.1177/0963662513503260)
- Fiorino, Daniel (1990). "Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms". *Science, Technology and Human Values*, 15, pp. 226-243. <https://www.jstor.org/stable/689860>



- Freitelson, Eran (2012). "What is Water? A Normative Perspective". *Water Policy*, 14, pp. 52-64. doi: [10.2166/wp.2012.003b](https://doi.org/10.2166/wp.2012.003b)
- Fung, Archon (2003). "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences". *Journal of Political Philosophy*, 11(3), pp. 338-367. doi: [10.1111/1467-9760.00181](https://doi.org/10.1111/1467-9760.00181)
- Goodin, Robert y Dryzek, John (2009). "Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics". *Politics and Society*, 34(2), pp. 219-244. doi: [10.1177/0032329206288152](https://doi.org/10.1177/0032329206288152)
- Groenfeldt, David y Schmidt, Jeremy (2013). "Ethics and Water Governance". *Ecology and Society*, 18(1), pp. 14. doi: [10.5751/ES-04629-180114](https://doi.org/10.5751/ES-04629-180114)
- Grönlund, Kimmo; Setälä, Maija, y Herne, Kaisa (2010). "Deliberation and Civic Virtue: Lessons from a Citizen Deliberation Experiment". *European Political Science Review*, 20(1), pp. 95-117. doi: [10.1017/S1755773909990245](https://doi.org/10.1017/S1755773909990245)
- Grönlund, Kimmo; Bächtiger, André, y Setälä, Maija (2014). *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester, Reino Unido: ECPR Press, 272 pp.
- Hendriks, Carolyn (2005). "Consensus Conference and Planning Cells: Lay Citizens Deliberation". En John Gastil y Peter Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco, EUA: Jossey-Bass, pp. 80-110.
- Hordijk, Michaela; Sara, Liliana, y Sutherland, Catherine (2014). "Resilience, Transition or Transformation? A Comparative Analysis of Changing Water Governance Systems in Four Southern Cities". *Environment & Urbanization*, 26(1), pp. 130-146. doi: [10.1177/0956247813519044](https://doi.org/10.1177/0956247813519044)
- Jessop, Bob (2002). "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony". En Henrik Bang (ed.), *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, pp. 101-116.
- Joss, Simon (1998). "Danish Consensus Conferences as a Model of Participatory Technology Assessment: An Impact Study of Consensus Conferences on Danish Parliament and Danish Public Debate". *Science and Public Policy*, 25(I), pp. 2-22. doi: [10.1093/spp/25.1.2](https://doi.org/10.1093/spp/25.1.2)



- Joss, Simon y Durant, John (1995). "The UK National Consensus Conference on Plant Biotechnology". *Public Understanding of Science*, 4, pp. 195-204. doi: [10.1088/0963-6625/4/2/006](https://doi.org/10.1088/0963-6625/4/2/006)
- Kanra, Bora (2012). "Binary Deliberation: The Role of Social Learning in Divided Societies". *Journal of Deliberative Democracy*, 8(1), pp. 1-24. doi: [10.16997/jdd.123](https://doi.org/10.16997/jdd.123)
- Kluver, Lars (1995). "Consensus Conferences in the Danish Board of Technology". En Simon S. Joss y John Durant (eds.), *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. Londres, Reino Unido: Science Museum, pp. 41-49.
- Lázaro, Marila; Trimble, Micaela; Umpierrez, Alejandra; Vasquez, Ana, y Pereira, Gustavo (2013). *Juicios Ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología*. Montevideo, Uruguay. PNUD, 96 pp.
- Lázaro, Marila; Bortagaray, Isabel; Trimble, Micaela, y Zurbriggen Cristina (2021). "Citizen Deliberation in the Context of Uruguay's First National Water Plan". *Water Policy*, 23(3). doi: [10.2166/wp.2021.199](https://doi.org/10.2166/wp.2021.199)
- Luskin, Robert; Fishkin, James, y Jowell, Roger (2002). "Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain". *British Journal of Political Science*, 32(3), pp. 455-487. <https://www.jstor.org/stable/4092249>
- Monsiváis Carrillo, A. (2014). "La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes". *Revista Mexicana de Sociología*, (3), pp. 471-499. doi: [10.22201/ies.01882503p.2014.3.46447](https://doi.org/10.22201/ies.01882503p.2014.3.46447)
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Uruguay) (2017). Plan Nacional de Aguas. MVOTMA.
- Niemeyer, Simon (2011). "The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics". *Politics and Society*, 39(1), pp. 103-140. doi: [10.1177/0032329210395000](https://doi.org/10.1177/0032329210395000)
- O'Riordan, Timothy y Jordan, Andrew (1995). "The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Politics". *Environmental Values*, 4, pp. 191-212. <https://www.jstor.org/stable/30301451>
- Özerol, Gul; Vinke-de Kruijf, Joanne; Brisbois, Marie Claire; Casiano Flores, Cesar; Deekshit, Pranjal; Girard, Corentin; Knieper, Christian; Mirnezami, Jalal; Ortega-Reig, Mar; Ranjan, Pranay; Schröder, Nadine, y Schröter, Barbara (2018). "Comparative Studies of Water Governance:





- A Systematic Review”. *Ecology and Society*, 23(4), pp. 24-34. doi: [10.5751/ES-10548-230443](https://doi.org/10.5751/ES-10548-230443)
- Pahl-Wostl, Claudia (2015). *Water Governance in the Face of Global Change. From Understanding to Transformation*. Berlín, Alemania: Springer, 287 pp.
- Pahl-Wostl, Claudia; Jeffrey, Paul; Isendahl, Nicola, y Brugnach, Marcela (2011). “Maturing the Newwater Management Paradigm: Progressing from Aspiration to Practice”. *Water Resource Manage*, 25, pp. 837-856. doi: [10.1007/s11269-010-9729-2](https://doi.org/10.1007/s11269-010-9729-2)
- Pahl-Wostl, Claudia; Lebel, Louis; Knieper, Christian, y Nikitina, Elena (2012). “From Applying Panaceas to Mastering Complexity: Toward Adaptive Water Governance in River Basins”. *Environmental Science & Policy*, 23, pp. 24-34. doi: [10.1016/j.envsci.2012.07.014](https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.07.014)
- Porsborg, Annika; Lassen, Jasper, y Sandoe, Peter (2007). “Democracy at its Best? The Consensus Conference in a Cross-National Perspective”. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 20, pp. 13-35. doi: [10.1007/s10806-006-9018-5](https://doi.org/10.1007/s10806-006-9018-5)
- Rockström, Johan; Falkenmark, Malin; Folke, Carl; Lannerstad, Mats; Barron, Jennie; Enfors, Elin; Gordon, Line; Heinke, Jens; Hoff, Holger, y Pahl-Wostl, Claudia (2014). *Water Resilience for Human Prosperity*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 311 pp.
- Secko, David; Preto, Nina; Niemeyer, Simon, y Burgess, Michael (2009). “Informed Consent in Biobank Research: A Deliberative Approach to the Debate”. *Social Science and Medicine*, 68(4), pp. 781-789. doi: [10.1016/j.socscimed.2008.11.020](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2008.11.020)
- Sousa Júnior, Wilson Cabral; Baldwin, Claudia; Camkin, Jeff; Fidelman, Pedro; Silva, Osman; Neto, Susana, y Smith, Thimothy F. (2016). “Water: Drought, Crisis and Governance in Australia and Brazil”. *Water*, 8(11). doi: [10.3390/w8110493](https://doi.org/10.3390/w8110493)
- Trimble, Micaela; Jacobi, Pedro; Olivier, Tomas; Pascual, Miguel; Zurbruggen, Cristina; Garrido, Lydia, y Mazzeo, Néstor (2021). “Reconfiguring Water Governance for Resilient Social-Ecological Systems in South America”. En J. Baird y R. Plummer (eds.), *Water Resilience: Management and Governance in Times of Change*. Berlín, Alemania: Springer, pp. 113-135.
- Ureta, Sebastián (2016). “A Failed Platform: The Citizen Consensus Conference Travels to Chile”. *Public Understanding of Science*, 25(4), pp. 499-511. doi: [10.1177/0963662514561940](https://doi.org/10.1177/0963662514561940)



Warren, Mark (2009). "Governance-Driven Democratization". *Critical Policy Studies*, 3(1), pp. 3-13. doi: [10.1080/19460170903158040](https://doi.org/10.1080/19460170903158040)

Zurita, Laura (2006). "Consensus Conference Method in Environmental Issues: Relevance and Strength". *Land Use Policy*, 23, pp. 18-25.

Editor asociado: Federico Morales Barragán

Recibido: 26 mayo 2021

Aceptado: 9 noviembre 2021