



## » ARTÍCULO

### Gestión y gobernanza del agua en Uruguay: el caso de la comisión de cuenca del Río Santa Lucía

#### Water Management and Governance in Uruguay: The Case of the Santa Lucía River Basin Commission

Mauricio Venegas Borde<sup>1</sup> , Micaela Trimble Nuñez<sup>2</sup> , Natalia Dias Tadeu<sup>3</sup> 

#### Adscripciones

- 1 Departamento de Ciencias Sociales y Humanas, Centro Universitario Regional Este, Universidad de la República, Uruguay
- 2 Unidad de Ciencia y Desarrollo, Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay / Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad
- 3 Programa de Investigación en Desarrollo Sostenible, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay

#### Correspondencia

Mauricio Venegas Borde  
[maurivenegas@gmail.com](mailto:maurivenegas@gmail.com)


**FECHA DE RECEPCIÓN:** 12 de agosto de 2025  
**FECHA DE ACEPTACIÓN:** 12 de febrero de 2026  
**EDITOR ENCARGADO:** Dr. Cristian Kraker

© 2026, Mauricio Venegas Borde *et al.*

Venegas Borde, Mauricio; Trimble Nuñez, Micaela, y Dias Tadeu, Natalia (2026). Gestión y gobernanza del agua en Uruguay: el caso de la comisión de cuenca del Río Santa Lucía. *Sociedad y Ambiente*, 29, 1-18. <https://doi.org/10.31840/sya.v2026i29.3157>

Esta es una publicación de acceso abierto bajo la licencia **Creative Commons** Atribución/Reconocimiento-NoComercial -CompartirIgual 4.0 Internacional



 [El Colegio de la Frontera Sur](#)  
 [Revista Sociedad y Ambiente](#)



ECOSUR

## Resumen

En Uruguay, como en otros países de América Latina y el mundo, se han creado comisiones consultivas y asesoras para la gestión del agua a nivel de cuenca, compuestas por actores gubernamentales y no gubernamentales. El objetivo de este artículo es analizar el desempeño de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL) desde la perspectiva de los actores participantes. Esta cuenca es fundamental para el abastecimiento de agua potable a más de la mitad de la población del país. Para la recolección de datos se realizó revisión documental, entrevistas semiestructuradas en profundidad y observación participante. Los resultados muestran que, entre los logros identificados de la CCRSL, destacan el asesoramiento en medidas y planes para la protección ambiental y de la calidad del agua en la cuenca (en donde hay un fuerte desarrollo de actividades agropecuarias). Los principales aspectos negativos encontrados fueron el bajo impacto de la CCRSL en el proceso de formulación de medidas y la dificultad para el procesamiento de los conflictos entre actores. Como conclusión, la comisión estudiada enfrenta importantes desafíos vinculados a su impacto como ámbito de participación social, así como a su incidencia en las dinámicas territoriales de la cuenca.

**Palabras clave:** gestión integrada de recursos hídricos; gestión participativa; organizaciones de cuenca; participación; región metropolitana de Montevideo.

## Abstract

In Uruguay, as in other countries in Latin America and worldwide, consultative and advisory commissions have been established for water management at the basin level, comprised of governmental and non-governmental actors. This article aims to analyze the performance of the Santa Lucía River Basin Commission (CCRSL, by its initials in Spanish) from the perspective of its participating stakeholders. This basin is fundamental for supplying drinking water to more than half of the country's population. Data collection involved document review, in-depth semi-structured interviews, and participant observation. The results show that, among the CCRSL's identified achievements, the advice on measures and plans for environmental protection and water quality in the basin (where there is significant agricultural activity) stands out. The main negative aspects found were the CCRSL's limited impact on the policy formulation process and the difficulty in addressing conflicts among stakeholders. In conclusion, the commission faces significant challenges related to its impact as a forum for social participation and its influence on the basin's territorial dynamics.

**Keywords:** basin organizations; integrated water resources management; Montevideo metropolitan region; participation; participatory management.

## Introducción

La demanda de agua y la emergencia de conflictos sobre sus distintos usos han incrementado en América Latina, una macrorregión en donde 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 (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 su gestión. Esto implica 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 su calidad y cantidad. En ese escenario se destaca el análisis del funcionamiento de las organizaciones de cuenca, como la comisión de cuenca estudiada (Río Santa Lucía, Uruguay), 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).

Los estudios sobre gobernanza del agua contribuyen a visibilizar y profundizar la comprensión sobre cómo los arreglos institucionales, acciones y medidas adoptadas están insertas en un contexto de diferentes intereses sociales, políticos y económicos (Trimble *et al.*, 2023). Lo interesante de este campo es que indaga en las relaciones de poder y en quiénes son los actores con mayor o menor influencia en los procesos de toma de decisiones, por lo que se vuelve clave en los estudios socioambientales en América Latina. La gobernanza del agua involucra la complejidad de los procesos regulatorios y la interacción entre estos, que es parte del contexto en donde opera la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) (Pahl-Wostl, 2009). La GIRH es un modelo de gestión proveniente de organismos internacionales que ha sido implementado en gran parte de América Latina por distintos gobiernos, en el cual el caso de Uruguay fue parte (Mazzeo *et al.*, 2021). Asimismo, la complejidad de los procesos socioambientales, entre los cuales se encuentran los relacionados al agua, así como la necesidad de sistemas de manejo

adaptativos y eficientes, muestra la relevancia de enfoques flexibles que incorporen dimensiones participativas (Berkes y Robinson, 2011; Plummer *et al.*, 2012).

En la transición hacia la GIRH, 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 (p. ej., gobierno, organizaciones sociales, sector productivo, academia). Estos espacios incluyen “organizaciones de cuenca” (*River Basin Organizations* o RBO, por sus siglas en inglés) (Meijerink y Huitema, 2017a; 2017b) o “foros de cuenca” (Mancilla García y Bodin, 2019) basados en el recorte geográfico de las cuencas de ríos, lagunas u otros cuerpos hídricos, tales como los denominados comités o comisiones de cuencas 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).

Por su parte, Correa Villa *et al.* (2021) sostienen que en 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 implicaciones 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).

El principal problema que se aborda en este artículo es la incorporación de las dimensiones participativas en los ámbitos formales, aquí analizados como ámbitos de gobernanza del agua, entendiendo a la participación como un proceso de inclusión de diferentes actores de gobierno, agentes económicos de distintas escalas, organizaciones sociales, sindicatos de trabajadores, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, en el análisis de los problemas de la cuenca y sus posibles soluciones, así como en las decisiones sobre las acciones o medidas a proponer.

La gobernanza del agua es un concepto clave para investigar el componente de participación de la gobernanza ambiental (Mancilla García y Bodin, 2019). Sin embargo, este componente no ha estado exento de críticas y estas incluyen la complejidad de procesar simultáneamente la ampliación de los componentes democráticos de la participación, la efectividad de la gestión de los recursos económicos, la habilidad de producir resultados sociales y ecológicos deseados (Dryzek, 2013; Smith, 2003), así como la exclusión de determinados actores (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).

A partir de una sistematización de casos relevantes en América Latina sobre los componentes participativos de la gobernanza del agua dentro del esquema de la GIRH, surge en primer lugar, para el caso de Brasil, la necesidad de una ingeniería institucional legítima que garantice espacios participativos transparentes y pluralistas dentro de un contexto creciente de compleja articulación administrativa y democrática (Jacobi, 2006; 2008; 2010). Por su parte, Abers *et al.* (2009), al analizar las dimensiones participativas e inclusivas de 14 comités de cuenca hidrográfica en Brasil desde la perspectiva de los actores participantes, encontraron que estos 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, p. 130). Asimismo, los principales problemas identificados en los espacios analizados por los autores no son de carácter interno, sino de los sistemas más amplios de gestión del agua a nivel federal e interestatal (Abers *et al.*, 2009).

En lo que respecta a la gestión del agua en Uruguay, se toma como referencia y punto de inflexión la reforma constitucional de 2004 y la Ley de Política Nacional de Aguas de 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 gestión participativa (Casa, 2013). El caso uruguayo demuestra, por un lado,

que la oposición a la privatización de los servicios del agua construyó un consenso público y conectó intereses nacionales y globales que se cristalizaron en el denominado “octubre azul” de 2004. Por otro lado, este aspecto no estuvo exento de las complejas relaciones entre los movimientos socioambientales y el gobierno progresista que llegó al poder 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.*, 2006; 2014). Si bien en Uruguay la normativa posterior a la reforma constitucional no menciona el término “gobernanza del agua”, en este artículo se utiliza el concepto como categoría analítica, en diálogo crítico con dicha tradición, para dar cuenta de las relaciones de poder, los arreglos institucionales y las dinámicas multiactorales observadas empíricamente.

Por su parte, Achkar y Domínguez (2019) 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: 1) el condicionamiento de la participación social como categoría central, 2) la dificultad del funcionamiento de las comisiones de cuenca y consejos regionales y 3) 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 concreto, para la gestión de los recursos hídricos, el territorio nacional fue dividido en tres regiones hidrográficas: la cuenca del río Uruguay, la de la laguna Merín y la del 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) de composición tripartita (gobierno, usuarios y sociedad civil). En la región del Río de la Plata y su frente marítimo se encuentran la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRS), la de laguna del Sauce, la de laguna del Cisne y la del arroyo Solís Chico. Todos estos ámbitos están compuestos por actores de gobierno, usuarios

y sociedad civil, y están bajo la órbita de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), perteneciente al actual Ministerio de Ambiente (MA).<sup>1</sup> 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).

El objetivo de este artículo es analizar y describir el desempeño de la CCRSL en Uruguay, creada en 2013 como ámbito consultivo, deliberativo y asesor, que busca “dar sustentabilidad a la gestión de los recursos naturales en la Cuenca del Río Santa Lucía y administrar los potenciales conflictos por su uso”,<sup>2</sup> contribuyendo así a la gestión de los recursos hídricos. Tras caracterizar la cuenca y brindar detalles de la CCRSL y los métodos empleados en la investigación, se describe el ámbito estudiado a partir de sus objetivos, funciones y composición, según determina la normativa vigente, y se analiza la percepción de los actores participantes sobre el grado de influencia del espacio en la toma de decisiones. Por último, se evalúa la CCRSL a partir de las perspectivas sobre sus logros y dificultades.

## Estudio de caso

Uruguay es un Estado unitario centralizado, compuesto por 19 administraciones departamentales con cierto grado de autonomía, especialmente en áreas como el ordenamiento territorial. La región metropolitana de Montevideo, capital de Uruguay, 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 del río

Santa Lucía (13 433 km<sup>2</sup> en total) abarca parte de los departamentos de Lavalleja, que contiene la cuenca alta, Florida, Flores, San José, Canelones y Montevideo, así como 27 municipios (que representan el tercer nivel de gobierno) (Figura 1).

Como principales problemas vinculados al agua en esta cuenca 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 en la cuenca, los cambios en el uso del suelo y la eutrofización del río y sus afluentes (Achkar *et al.*, 2012). En la Figura 2 se expone un mapa con el uso y la cobertura del suelo de la cuenca.

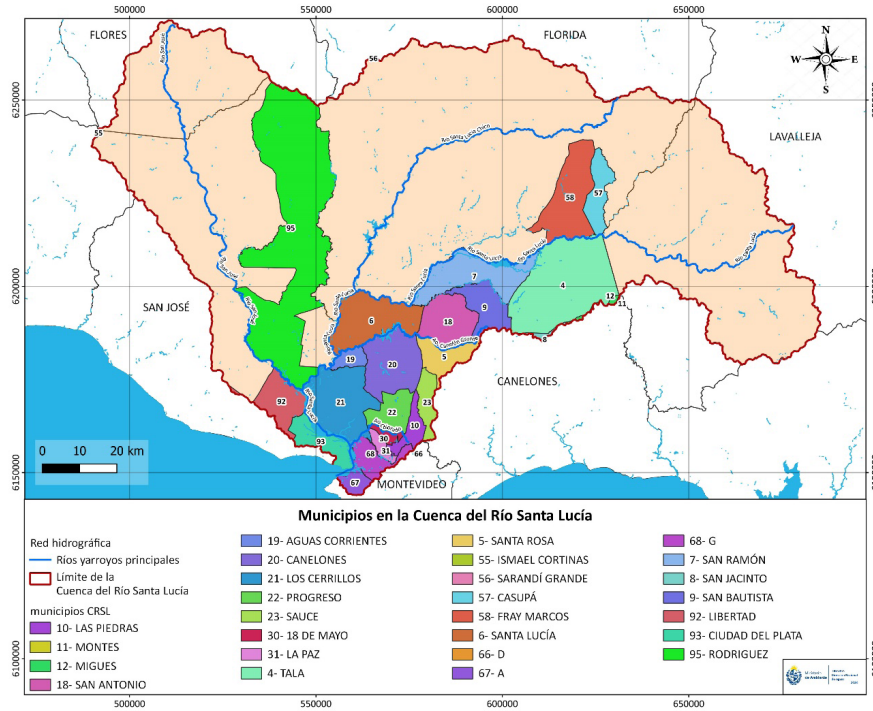
Más recientemente se destaca la crisis hídrica que afectó a toda la región metropolitana de Montevideo en 2023 como consecuencia, en parte, de tres años de sequía prolongada, de los usos del suelo, de la falta de anticipación y la decisión gubernamental de mezclar agua del río Santa Lucía con agua del Río de la Plata. Esto generó el gusto salobre del agua suministrada a los hogares, el aumento del consumo de agua embotellada, impactos sociosanitarios, así como otras consecuencias que no son objeto de este artículo (Dias Tadeu y Trimble, 2023; Santos y Taks, 2023; Lizbona y Delbono, 2024).

Con respecto a los objetivos y funciones definidos para la CCRSL, el decreto de creación (núm. 106/013) determina que este ámbito tiene como competencias la consulta, deliberación, asesoramiento y apoyo a la gestión del Consejo Regional de la Cuenca del Río de la Plata y su Frente Marítimo dentro del territorio correspondiente a la cuenca, así como la administración de potenciales conflictos por el uso del recurso. El contexto de creación de la comisión (abril/junio de 2013) estuvo signado por un episodio de baja calidad del agua que se suministró a la región metropolitana y no estuvo exento de críticas al haber pasado casi 10 años desde la promulgación de la citada reforma constitucional de 2004, periodo en el cual se incrementaron los problemas vinculados con la calidad del agua y la capacidad de

<sup>1</sup> Ley de Política Nacional de Aguas núm. 18610 de 2009.

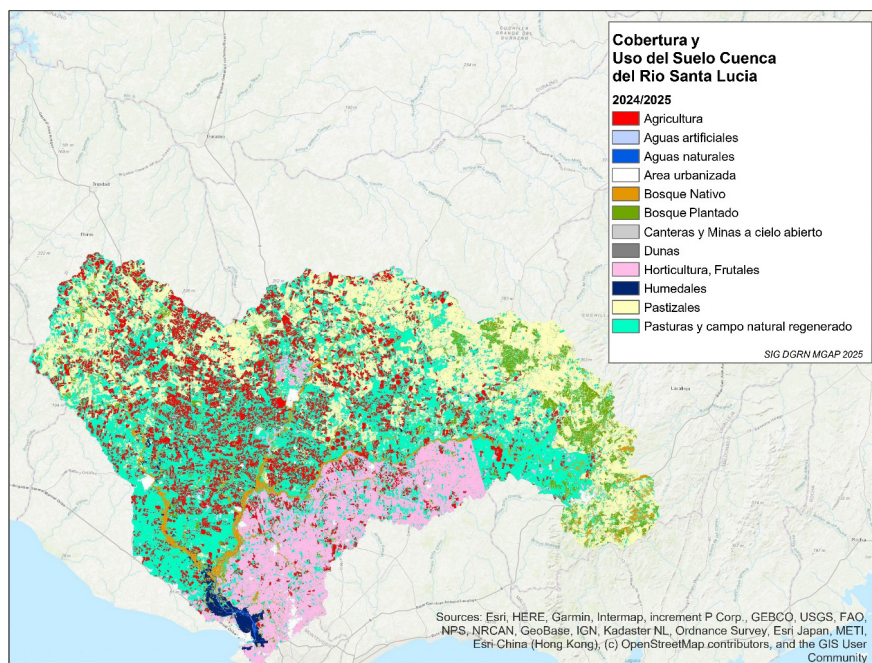
<sup>2</sup> Decreto de creación 106/013. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/comision-cuenca-del-rio-santa-lucia-0>

**Figura 1. Municipios en la Cuenca del Río Santa Lucía, Uruguay**



Fuente: Dirección Nacional de Aguas.

**Figura 2. Uso y cobertura del suelo en la cuenca del río Santa Lucía, Uruguay**



Fuente: Dirección General de Recursos Naturales (DGRN).

mitigación (Castro, 2019). Un rasgo dentro de su diseño institucional lo configura el aspecto no vinculante de la comisión, lo que implica no poseer competencias ejecutivas ni capacidad para que sus resoluciones y regulaciones sean de cumplimiento obligatorio (Zappettini, 2015). Por su parte, el reglamento interno de la CCRSL establece que debe haber “una amplia representatividad de los actores locales con presencia activa en el territorio” (art. 2).

## Metodología

Las fuentes de datos utilizadas fueron de tipo primario (entrevistas y observación participante) y secundario (actas de sesiones, documentos oficiales de planificación y gestión, y normativa), abarcando el periodo comprendido entre junio de 2013 (creación de la CCRSL) y diciembre de 2022 (finalización del trabajo de campo). Entre noviembre de 2020 y septiembre de 2021 se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad, mediante la plataforma *Zoom*, a 32 actores que integraban o habían participado de la CCRSL: organizaciones sociales (6), academia (5), sector productivo (3) y gobierno (18). Si bien por normativa la CCRSL está compuesta por los órdenes gobierno, usuarios y sociedad civil, se establecieron nuevas categorías de actores para las entrevistas, teniendo en cuenta los niveles locales, departamentales (subnacionales) y nacionales. A su vez, dada la composición abierta de la comisión (oscila entre 20 y 40 integrantes por sesión), se entrevistó un número de actores suficiente para cubrir todos los sectores y niveles, sin buscar la representatividad estadística, pero teniendo en cuenta la propia dinámica de este tipo de ámbitos. Se combinó la identificación de actores más permanentes del ámbito, junto al método de bola de nieve, a partir de los temas de interés. En las entrevistas, mediante preguntas abiertas, se abordaron temáticas relativas a las problemáticas con el agua en la cuenca y sus posibles soluciones, la gobernanza del agua, la comisión de cuenca en concreto (p. ej., logros, dificultades, respuesta de las instituciones a lo planteado o lo relacionado con la participación),

así como la incidencia de los distintos planes que se elaboraron.

La observación participante se realizó en seis sesiones de la CCRSL (entre agosto de 2021 y diciembre de 2022); una de ellas en conjunto con el Consejo Regional del Río de la Plata y su Frente Marítimo (CRRPFM), comprendiendo el total de las sesiones de esos dos años. En 2020 (pandemia COVID-19 y cambio de gobierno nacional) no hubo sesiones de la CCRSL. Durante las observaciones se prestó atención a la participación de los diferentes actores, el orden del día y los temas abordados, así como los planteamientos que iban surgiendo.

Por otra parte, se analizaron las actas de las primeras trece sesiones de la CCRSL, correspondientes al periodo comprendido entre junio de 2013 y septiembre de 2019. Asimismo, se consultó legislación, reglamentación y normativa tanto a nivel nacional como particular de la CCRSL.

Todos los datos de fuentes primarias y secundarias fueron codificados mediante el uso del software especializado en análisis cualitativo ATLAS.ti v.9 (Scientific Software Development GmbH, Alemania). Fueron creados códigos referentes a “problemas”, “gobernanza”, “comisión de cuenca” y “planes” que se desprenden de los distintos bloques de las entrevistas semiestructuradas. Los códigos de la primera y segunda categoría abordaron cuestiones relacionadas con los principales problemas socioambientales de la cuenca, los conflictos entre los actores, así como la influencia de determinados actores e instituciones en la toma de decisiones. La tercera categoría indaga sobre las dinámicas de trabajo al interior de la comisión, los tiempos, temas y tensiones, y la cuarta sobre las visiones y opiniones de los instrumentos de planificación, tanto en su elaboración como en su impacto en la cuenca. Si bien se realizaron preguntas específicas sobre la CCRSL, también se tomaron en cuenta otras menciones que se hicieran a lo largo de la entrevista sobre logros (o aspectos positivos) y dificultades de la CCRSL, así como en lo referido a la capacidad de influencia en toma de decisiones de política pública de este ámbito. A partir de la sistematización de los fragmentos de entrevistas referidos a la CCRSL, se elaboraron subcategorías analíticas que refieren a

los aspectos positivos y los negativos, registrándose la frecuencia de las menciones (considerando el número total de actores entrevistados).

## Resultados y discusión

Dentro de la CCRSL predominan los actores de nivel nacional (Cuadro 1). También están presentes actores pertenecientes al orden sociedad civil de representan-

tes sindicales (la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado, OSE). Asimismo, la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), REDES-Amigos de la Tierra, 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 se encuentran las agremiaciones de los principales sectores económicos con presencia nacional, como

**Cuadro 1.** Integrantes destacados del nivel nacional y departamental/local en la CCRSL por orden (gobierno, usuarios y sociedad civil)

NIVELES	ÓRDENES		
	GOBIERNO	USUARIOS	SOCIEDAD CIVIL
Nacional	Ministerio de Ambiente (MA)	Sociedad de Productores Forestales	Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV)
	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)	Cámara de Industrias del Uruguay	REDES-Amigos de la Tierra
	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	Comisión Nacional de Fomento Rural	Vida Silvestre
	Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)	Asociación Rural del Uruguay	Cultura Ambiental
	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Federación Rural del Uruguay	Asociación de Ingenieros Agrónomos
	Ministerio de Defensa Nacional (MDF)	Instituto Nacional de la Leche	Federación de Funcionarios de OSE
	Ministerio de Turismo (MT)	Intergremial de Productores de Leche	Facultad de Ingeniería/Universidad de la República (UdelaR)
	Unidad Reguladora de Servicios Energía y Agua (URSEA)	Cooperativas Agrarias Federadas	Facultad de Agronomía/UdelaR
	-	Cooperativa Nacional de Productores de Leche	Facultad de Ciencias/UdelaR
-	Obras Sanitarias del Estado (OSE)	Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable	
Departamental/ local	Intendencia de Montevideo	Asociación Rural de San José	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuaria (INIA) – Las Brujas
	Intendencia de Canelones	Sociedad de Productores de Leche de Rodríguez	Colectivo Sauce
	Intendencia de San José	Sociedad de Fomento Rural Barra de Tala	Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía
	Intendencia de Florida	-	-
	Intendencia de Flores	-	-
	Intendencia de Lavalleja	-	-
	Municipio de Santa Lucía	-	-
	Municipio de Aguas Corrientes	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en MA (2023).

la Sociedad de Productores Forestales, la Cámara de Industrias o la Intergremial de Productores de Leche, junto con la compañía OSE, empresa pública a cargo de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento en el interior del país.

Por su parte, dentro de los actores de los niveles departamentales y locales (Cuadro 1), se destacan por parte del orden gobierno, las intendencias o gobiernos departamentales (que como luego se presenta, solo tres de seis han estado participando); dentro del orden usuarios, las organizaciones rurales del sector lechero; y dentro del orden sociedad civil, la Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía, como actores clave.

### Logros y aspectos positivos de la comisión de cuenca

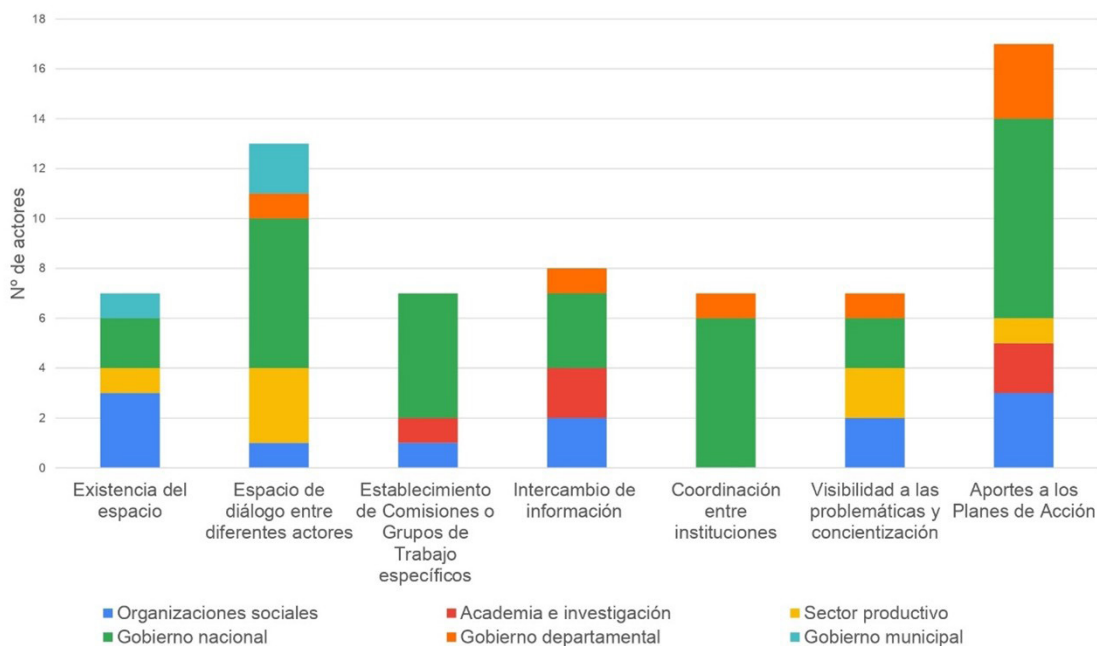
Se identificaron tres categorías de logros y aspectos positivos de la CCRSL (Figura 3): sus aportes a planes y medidas (como el Plan de acción); los referidos a la comisión de cuenca como herramienta (existencia del es-

pacio, diálogo entre diferentes actores, establecimiento de grupos de trabajo); y los logros o dimensiones que la comisión ha facilitado (intercambio de información, coordinación entre instituciones, visibilización de las problemáticas y concientización).

### 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 en la elaboración de medidas y políticas tales como el “Plan de acción para la protección de la calidad ambiental y la disponibilidad de fuentes de agua potable” (Plan de acción) de 2013, conocido por medidas de primera generación y su reformulación en 2018 de segunda generación. En ambos casos sus principales cometidos fueron “formular y ejecutar acciones que permitan controlar, detener y revertir los procesos de deterioro de la calidad del agua en la cuenca hidrográfica del río Santa Lucía”.<sup>3</sup> De estos instrumentos de planificación y gestión, se destacó la posibilidad de lograr acuerdos, sobre

**Figura 3.** Principales aspectos positivos y logros de la CCRSL identificados por los diferentes grupos de actores y sectores entrevistados



Fuente: Elaboración propia

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/plan-accion-santa-lucia-medidas-segunda-generacion>

todo dentro de la administración estatal, acerca de cuáles son los principales problemas en la cuenca, así como la construcción de una hoja de ruta para abordarlos. Un ejemplo relativo en el sentido anteriormente expuesto lo configura el acuerdo alcanzado entre el MGAP y el entonces Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, relativo al tratamiento de efluentes de los tambos (producción lechera), la regulación de la tala y uso del monte ribereño en los cursos de agua adyacentes de la cuenca.

Por último, dentro de este apartado sobre aspectos positivos relevados, 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 Plan de acción de 2013 y el segundo la medida número 8 del citado plan, referida a la instauración de una zona de amortiguación (o zonas *buffer*) en la Zona A de la cuenca, 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 el 40 % de los actores pertenecientes a todos los sectores consultados, mientras que aquellas referidas a la medida 8 emergieron del 22 % de las entrevistas de los órdenes academia, gobierno nacional y organizaciones sociales.

Del Plan de acción se destacó particularmente esta medida, tanto por su formulación inicial, que incorpora los aportes que surgieron de los grupos de trabajo, como por su implementación y seguimiento. En este 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, sobre todo entre el MGAP y el MVOTMA, contribuyó a fortalecer a la DINAGUA en su intención de promover las zonas de amortiguación, propuestas desde la DINAMA. Por otro lado, un 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, a partir de determinadas medidas que pretendían regular algunas de las actividades productivas de la cuenca como la lechería y la forestación.

### **La CCRSL como herramienta**

El segundo logro más mencionado, principalmente por actores del gobierno de nivel nacional y sector productivo, 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. La “existencia de la comisión de cuenca” fue uno de los logros mencionados por actores de las organizaciones sociales y gobierno de nivel nacional. Esto va de la mano con el cumplimiento de las distintas normativas que emanan de la reforma constitucional de 2004, que vale destacar resultaron de un plebiscito impulsado por una amplia articulación social que involucró a parte de las organizaciones sociales que participaron en la comisión.

A partir de actores del gobierno nacional, también fue identificada la dinámica de los denominados grupos de trabajo dentro de la CCRSL. Las subcomisiones o grupos de trabajo que se han conformado son los vinculados a calidad del agua, bosque ribereño, zonas *buffer* y restauración socioecológica. Los elementos más destacados de estos grupos de trabajo fueron su dinámica de funcionamiento, su capacidad interna de diálogo y la participación de distintos actores. Asimismo, fueron bien valorados tanto por actores del gobierno y de la academia, ya que se han visto sus resultados en acciones como la ampliación de zonas *buffer* o los acuerdos sobre medidas de restauración.

### **Aspectos o dimensiones que la CCRSL ha facilitado**

La CCRSL es percibida por los actores participantes 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. Dentro de este aspecto se destaca la capacidad de acceso a información de “primera mano” por actores no gubernamentales como la relativa a los Planes de acción o el Plan de cuenca. Otro

elemento destacado de la CCRSL 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 de aquellos dentro de las distintas direcciones y secciones del propio MA. Otro aspecto valorado sobre la CCRSL es el relacionado con la posibilidad de darle visibilidad a las problemáticas de calidad y cantidad del agua, así como la capacidad de sensibilizar o concientizar sobre las problemáticas de la cuenca y colocar los temas en la agenda de debate público.

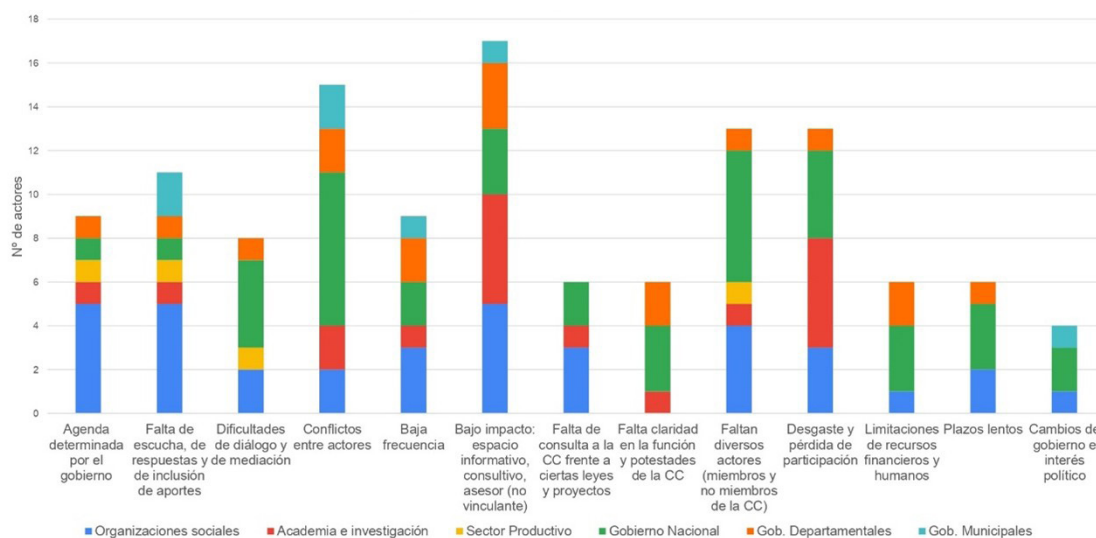
### Dificultades y desafíos de la comisión de cuenca

A partir de las entrevistas, los elementos considerados como dificultades y desafíos de la CCRSL desde la valoración de los actores participantes se presentan en la Figura 4 y se abordan a continuación, agrupados en cuatro categorías.

### Impacto y funciones de la CCRSL

El bajo poder de influencia de la CCRSL en los procesos de toma de decisiones fue el desafío más mencionado por los actores entrevistados. 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. En este sentido, la percepción de los actores sobre la influencia de la CCRSL en la toma de decisiones de política pública hace referencia a la ausencia de influencia que implica el carácter no vinculante de la comisión, al carácter informativo y consultivo, y a la falta de tratamiento de ciertos asuntos en el ámbito de la comisión (como el caso de la modificación de la Ley de riego, como se desarrolla más adelante en esta sección). 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.

Figura 4. Principales dificultades y desafíos de la CCRSL identificados por los actores entrevistados



Fuente: Elaboración propia.

El carácter no vinculante de la CCRSL surgió en la mitad de las entrevistas. Entre quienes respondieron sobre el impacto del espacio, el 40 % mencionaron, como un reclamo, que no sea vinculante (principalmente organizaciones sociales y actores académicos). Estos argumentaron que los planteamientos de la CCRSL no son tenidos en cuenta, siendo un espacio solamente deliberativo, en el sentido del intercambio de información y posiciones entre los actores, pero con baja capacidad de incidencia.

Actores de la academia, organizaciones sociales y de los distintos niveles de gobierno, se refirieron a la CCRSL como un ámbito informativo (50 % de los entrevistados). Por su parte, 25 % de los entrevistados (actores de los sectores de gobierno, sociedad civil y productivo) se refirieron al carácter consultivo de la CCRSL como 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, 20 % de los actores evaluaron negativamente el carácter consultivo, calificándolo como “insuficiente”. Particularmente, los actores de las organizaciones sociales asociaron el carácter consultivo a la falta de respuesta de las autoridades a sus planteamientos.

La capacidad de coordinación y articulación entre diferentes niveles y actores puede ser anulada por los gobiernos, cuando estos optan por no plantear determinados temas en las comisiones de cuenca, algo que se denomina un proceso de *bypass* (baipaseo a los ámbitos de participación) (Morris y de Loë, 2016). La modificación de la Ley de riego con destino agrario (núm. 19 533), en 2017, es un ejemplo de caso en que la CCRSL fue ignorada o evitada (*bypass*), de acuerdo con las personas entrevistadas. Los cambios propuestos por el MGAP a la ley núm. 16 858 de 1997 daban cuenta del otorgamiento de concesiones para la construcción y funcionamiento de represas multiprediales, la modificación del estatuto de las Sociedades Agrarias de Riego que habilita la inclusión de socios externos al sector agropecuario bajo la figura de “operador de riego”, así como la incorporación del concepto de “caudal ambiental” y del cobro de un canon por volumen de uso del recurso, entre otros.

El ejemplo anterior va en línea con otro caso que surgió en 2021-2022 a iniciativa de un consorcio de empresas privadas, sobre el denominado Proyecto Neptuno o Arazatí, que pretendía construirse como una toma alternativa de agua al río Santa Lucía en el estuario del Río de la Plata. En ambos casos el tratamiento de los temas en el seno de la CCRSL se dio luego de la insistencia reiterada de actores, sobre todo de las organizaciones sociales y la academia. De cualquier manera, estos episodios evidenciaron cierta anulación de algunos de los objetivos del ámbito, como son la consulta, la deliberación y el fortalecimiento del derecho de participación ciudadana. 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 subnacionales (OECD, 2012), así como sobre la integración y la participación de diversos actores dentro de los espacios de gobernanza del agua (Trimble *et al.*, 2021). Otra dificultad mencionada en las entrevistas 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 de 2021 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 esta es “asesorar sobre proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos, procurando su sostenibilidad y eficiencia”.

### Las reuniones de la CCRSL

Uno de los desafíos identificados está relacionado con la convocatoria a sesionar, que es atribución de las autoridades (art. 6º del reglamento), así como con la elaboración del orden del día, la cual está a cargo de la DINAGUA. La principal crítica por parte de los actores entrevistados se centra en varios aspectos referidos al incumplimiento del 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, es decir, 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.

Otro aspecto cuestionado sobre las reuniones de la CCRSL fue la falta de escucha, de respuesta a las propuestas o planteamientos, 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. Otro elemento 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 este sentido, las dinámicas internas de construcción de consensos han sido un elemento complejo de manejar.

Para los conflictos y tensiones presentes dentro de la comisión de cuenca, 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

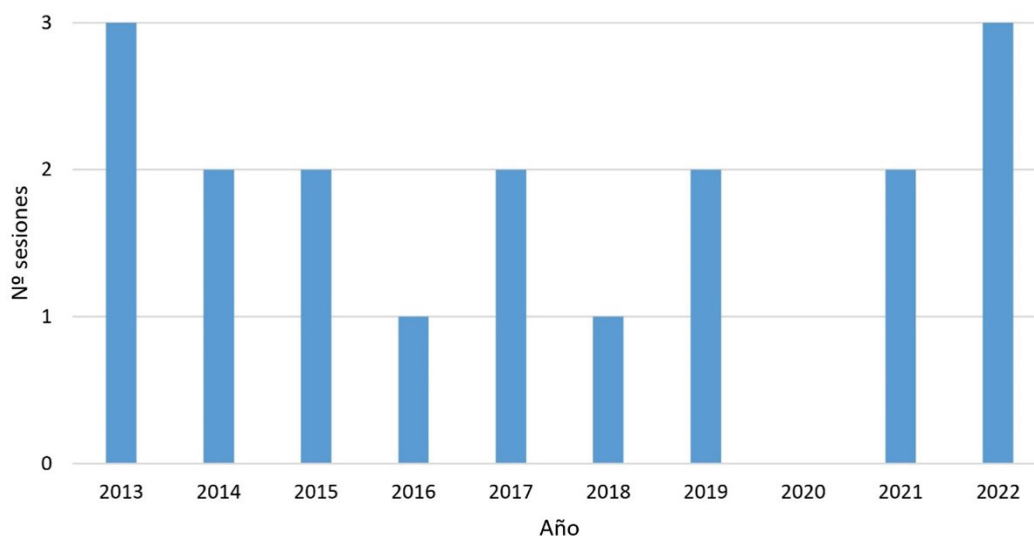
decisiones o propuestas, y desde algunas organizaciones sociales se plantearon varias disconformidades con el accionar de las autoridades. Respecto a lo anterior, cobra relevancia lo planteado en un inicio por Merlinsky *et al.* (2020) sobre las tensiones en la construcción de las agendas dentro de los espacios de gobernanza del agua como el estudiado y su incidencia en la legitimidad de la toma de decisiones.

Otra dificultad identificada 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. Si bien no está establecido por reglamento, la frecuencia de reuniones ha sido generalmente de dos por año (Figura 5).

### Composición de la comisión de cuenca

Con relación a la composición de la comisión de cuenca, se identificó a partir del análisis de las actas, 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 determinar que en los inicios de la CCRSL (2013-2015), cuando se

**Figura 5.** Número de sesiones de la CCRSL entre 2013 y 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de actas.

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 (2015-2020) y en el periodo comprendido entre 2020 y 2022 no participó de la CCRSL.

A partir de las actas y la observación participante realizada durante el último periodo 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. Estos 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.

### Desafíos institucionales y políticos

Una importante dificultad identificada a partir de las entrevistas está 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 darle continuidad a los temas y compromisos. En este sentido, vale la pena mencionar que dentro de la Política Nacional de Aguas se subestimaron los recursos necesarios para el funcionamiento de estos ámbitos. Asimismo, a partir de observación participante se pudo identificar la desigualdad de recursos económicos, materiales y simbólicos 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 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, este llegó 10 meses después, en ocasión de su presentación por parte de autoridades en la sesión de agosto de 2018 de la CCRSL.

En relación con la lentitud de los plazos, en la CCRSL se cruzan por lo menos cuatro tiempos y diná-

micas 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 periodos 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).

Por último, resulta pertinente discutir los resultados expuestos con los de otras comisiones de cuenca estudiadas en Uruguay (Giordano *et al.*, 2020; Trimble *et al.*, 2022). En la Comisión de Cuenca de Laguna del Cisne (CCLC) y en la de Laguna del Sauce (CCLS), se identificó cierto grado de influencia, ya que algunas decisiones que se toman dentro del espacio se han traducido en compromisos por parte de las autoridades gubernamentales para su implementación (Giordano *et al.*, 2020). Por su parte, al comparar la CCLC con dos comités de cuenca en Brasil y Argentina en contextos de crisis, se identifica un elemento en común con lo hallado para la CCRSL a nivel reglamentario y desde la percepción de los actores entrevistados (Trimble *et al.*, 2022): la periodicidad de las reuniones. Al no haber por norma un mínimo de reuniones anuales, se pierde continuidad en la discusión y seguimiento de los temas, lo que implica un menor incentivo a la participación de los actores.

## Conclusiones

Como principales conclusiones se destacan, dentro de los logros de la comisión de cuenca identificados por sus participantes, los aportes al Plan de acción, 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 la CCRSL aporta para su formulación, así como di-

facultades en el procesamiento de conflictos entre los actores participantes. En este sentido, la comisión de cuenca estudiada enfrenta importantes desafíos al tener escaso poder para incidir en los procesos de toma de decisión sobre política hídrica, dentro de un contexto político-institucional de centralización de las decisiones en los actores gubernamentales.

La CCRSL se caracteriza por varias limitaciones como espacio multiactoral y cierta falta de visión integral sobre la cuenca por parte de algunas autoridades gubernamentales. 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.

Los elementos expuestos dan cuenta de los nudos problemáticos que representan la GIRH y la gobernanza del agua recuperados por Castro (2007), relativos 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. Asimismo, lo planteado por Correa Villa *et al.* (2021) en cuanto a la distribución desigual de recursos de poder entre los actores, así como en el procesamiento de los conflictos por el uso del agua. Dentro de un marco internacional-regional, tomando el caso de Brasil, se articula, por un lado, el elemento contextual institucional que asegura el pluralismo y la transparencia en la participación, y por otro, el reconocimiento de que las relaciones de poder entre los actores no desaparecen dentro de los esquemas participativos, sino que tienen que ser debidamente trabajadas y negociadas en pos de un adecuado desempeño (Jacobi, 2006; 2008; 2010). Por su parte, de lo hallado en Abers *et al.* (2009) para 14 comités de cuenca en Brasil, el caso estudiado de la CCRSL sí presenta problemáticas en su dinámica interna, teniendo también problemas de articulación interinstitucional,

así como entre los niveles administrativos relativos a la gestión del agua en Uruguay.

Al respecto, se pueden esbozar algunas recomendaciones sobre el funcionamiento de la CCRSL frente a su segunda década de existencia, relacionadas con la aprobación de planes de gestión y su operatividad, y la necesidad de reformular la normativa sobre su capacidad para incidir y vincular las discusiones con las dinámicas territoriales de la cuenca. Estos dos últimos elementos cobran vital relevancia a la luz de la crisis hídrica de 2023 (Dias Tadeu y Trimble, 2023), que evidenció los problemas vinculados a la participación, la falta de respuesta estatal, la centralización de las decisiones, así como un intento de privatización de facto del servicio de suministro de agua a la población con impactos económicos, sociales y sanitarios de relevancia para gran parte del área metropolitana de Montevideo.

Por último, luego de la primera década de existencia de la CCRSL, se abren nuevas investigaciones que permiten desarrollar más estudios longitudinales para poder identificar patrones y tendencias observando periodos de medio-largo término. Se plantean problemáticas que atraviesan a la gestión del agua, sobre la conflictividad a partir de proyectos hidráulicos privatizadores como lo fue la aprobación del denominado Proyecto Neptuno-Arazatí (Dias Tadeu *et al.*, 2023), más allá de la posterior reformulación por parte del actual gobierno nacional y la vuelta al proyecto de construcción de una nueva presa en la zona de Casupá (Florida). Esto cristaliza un antecedente que tensiona los cometidos de la comisión de cuenca, así como los problemas de escasez o exceso de agua, la degradación de los ecosistemas acuáticos y de los suelos. 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, a la luz de los distintos episodios expuestos, sigue abierta la “disputa epistemológica” esbozada por Achkar y Domínguez (2019), entre las visiones tecnocráticas y las territoriales para el abordaje de las distintas problemáticas que atraviesa la cuenca, así como las controversias en torno a los impulsos privatizadores.

## Agradecimientos

Al Fondo María Viñas (FMV) 2020 de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la beca de maestría (M.V.) 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). En segundo lugar, a las personas entrevistadas y funcionarios técnicos que facilitaron información y documentos, particularmente a la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía y sus miembros. Asimismo, agradecemos a las personas revisoras por los comentarios y las observaciones que contribuyeron a mejorar este manuscrito.

## Referencias

- Abers, Rebecca (2007). “Organizing for Governance: Building Collaboration in Brazilian River Basins”. *World Development*, 35(8), pp. 1450-1463. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.04.008>
- Abers, Rebecca; Formiga-Johnsson, Rosa Maria; Frank, Beate; Keck, Margaret Elizabeth, y Lemos, Maria Carmen (2009). “Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil”. *Ambiente & Sociedade*, XII(1), pp. 115-132. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2009000100009>
- Achkar, Marcel y Domínguez, Ana (2019). “La construcción de territorialidades del agua en Uruguay. Un enfoque desde la Hidrogeografía”. *Physis Terrae*, 1(1), pp. 93-106.
- Achkar, Marcel; Domínguez, Ana, y Pesce, Fernando (2012). *Cuenca del Río Santa Lucía - Uruguay. Aportes para la discusión ciudadana*. REDES-AT/Programa Uruguay Sustentable/Amigos de la Tierra. <https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2012/12/Publicacion-Santa-Lucia-WEB.pdf>
- Achkar, Marcel; Domínguez, Ana, y Pesce, Fernando (2013). *Cuencas hidrográficas del Uruguay. Situación y perspectivas ambientales y territoriales*. REDES-AT/Programa Uruguay Sustentable/Amigos de la Tierra. [https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2017/05/cuencas\\_hidrograficas\\_uruguay.pdf](https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2017/05/cuencas_hidrograficas_uruguay.pdf)
- Barreto, Patricia; Dogliotti, Santiago, y Perdomo, Carlos (2017). “Surface Water Quality of Intensive Farming Areas Within the Santa Lucia River Basin of Uruguay”. *Air, Soil and Water Research*, 10, pp. 1-8. <https://doi.org/10.1177/1178622117715446>
- Berkes, Fikret y Robinson, Lance W. (2011). “Multi-Level Participation for Building Adaptive Capacity: Formal Agency-Community Interactions in Northern Kenya”. *Global Environmental Change*, 21(4), pp. 1185-1194. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.07.012>
- Budds, Jessica (2009). “Contested H2O: Science, Policy and Politics in Water Resources Management in Chile”. *Geoforum*, 40(3), pp. 418-430. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.12.008>
- Cánepa, Gustavo (2011). *Acerca del área metropolitana de Montevideo*. UNAPAC-CCI/UdelaR. [https://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Cánepa.%20G.%20%282011%29.%20Acerca%20del%20área%20metropolitana%20de%20Montevideo\\_0.pdf](https://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Cánepa.%20G.%20%282011%29.%20Acerca%20del%20área%20metropolitana%20de%20Montevideo_0.pdf)
- Casa, Marcos (2013). “Capacidades estatales para la gestión participativa del agua: experiencias del caso uruguayo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), pp. 1-20.
- Castro, Diego (2019). “Autodeterminación y composición política en Uruguay. Una mirada a contrapelo de dos luchas pasadas que produjeron mandatos” (Tesis doctoral). México: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 232 pp.
- Castro, José Esteban (2007). “Water Governance in the Twentieth-First Century”. *Ambiente & Sociedade*, X(2), pp. 97-118.
- Correa Villa, Cindy Yurani; Romero Jara, Rodrigo Antonio, y Salazar Cañas, Alejandra (2021). *Análisis comparado de la gobernanza del agua en América del Sur*. Universidad de Concepción. [https://fia.udec.cl/wp-content/uploads/2025/06/Monografia.Agua\\_CindyCorrea.RodrigoRomero.Alejandra.Salazar.pdf](https://fia.udec.cl/wp-content/uploads/2025/06/Monografia.Agua_CindyCorrea.RodrigoRomero.Alejandra.Salazar.pdf)
- Dias Tadeu, Natalia y Trimble, Micaela (3 de agosto de 2023). “Una crisis hídrica socialmente construida”. *Latinoamérica21*. <https://latinoamerica21.com/es/que-sucede-con-el-agua-en-uruguay/>
- Dias Tadeu, Natalia; Trimble, Micaela; Lázaro, Marila; Venturini, Paula, y Venegas, Mauricio (2023). “Divergent Perspectives about Water Security:

- Hydrosocial Transformations in the Metropolitan Region of Montevideo (Uruguay)". *Frontiers Sustainable Cities*, 5, pp. 1-9. <https://doi.org/10.3389/frsc.2023.1207652>
- Dryzek, John (2013). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 270 pp.
- Giordano, Gabriel; Dias Tadeu, Natalia, y Trimble, Micaela (2020). *Análisis de la gobernanza y aprendizajes de las crisis en las Cuencas de Laguna del Sauce (Maldonado) y Laguna del Cisne (Canelones), Uruguay*. Uruguay: Proyecto GovernAgua, Instituto SARAS, 71 pp.
- Grosse, Robert; Santos, Carlos; Thimmel, Stefan, y Taks, Javier (comps.) (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*. Montevideo, Uruguay: Casa Bertolt Brecht, 131 pp. <https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2006/02/las-canillas-abiertas-de-america-latina-ii.pdf>
- Grosse, Robert; Santos, Carlos; Thimmel, Stefan, y Taks, Javier (comps.) (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*. Montevideo, Uruguay: Casa Bertolt Brecht, 106 pp. [https://www.cbb.org.uy/db-docs/Docs\\_secciones/nid\\_15/Canillas\\_3.pdf](https://www.cbb.org.uy/db-docs/Docs_secciones/nid_15/Canillas_3.pdf)
- IM (Intendencia de Montevideo) (2013). *Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana*. Intendencia de Montevideo. [https://municipioe.montevideo.gub.uy/sites/municipioe/files/censo\\_2011\\_-\\_informe\\_im.pdf](https://municipioe.montevideo.gub.uy/sites/municipioe/files/censo_2011_-_informe_im.pdf)
- Jacobi, Pedro Roberto (2006). "Participação na gestão ambiental no Brasil: os comitês de bacias hidrográficas e o desafio do fortalecimento de espaços públicos colegiados". En Héctor Alimonda (comp.), *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 274 pp. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/11720/1/Alimonda2-Tormentos.pdf>
- Jacobi, Pedro Roberto (2008). "Governança da Água e Aprendizagem Social no Brasil". *Sociedad Hoy*, 15, pp. 25-44.
- Jacobi, Pedro Roberto (2010). "Aprendizagem social, des- envolvimiento de plataformas de múltiplos actores e Governança da Água no Brasil". *INTERthesis*, 7(1), pp. 69-95.
- Lemos, Maria Carmen; Peregrina, Bruno; Formiga-Johnsson, Rosa Maria, y Seigerman, Cydney (2020). "Building on Adaptive Capacity to Extreme Events in Brazil: Water Reform, Participation, and Climate Information across Four River Basins". *Regional Environmental Change*, 20, pp. 1-13. <https://doi.org/10.1007/s10113-020-01636-3>
- Lizbona, Alexandra y Delbono, Andrea (2024). "La crisis hídrica y las paradojas de la gobernanza del agua en Uruguay. Instituciones, actores y conflictos socioambientales a dos décadas del plebiscito de 2004". *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 33, pp. 1-27. <https://doi.org/10.26851/RUCP.33.7>
- MA (Ministerio de Ambiente) (2023). "Plan de Cuenca del Río Santa Lucía". *Ministerio de Ambiente*. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/plan-cuenca-del-rio-santa-lucia>
- Mancilla García, Maria y Bodin, Orjan (2019). "Participatory Water Basin Councils in Peru and Brazil: Expert Discourses as Means and Barriers to Inclusion". *Global Environmental Change*, 55, pp. 139-148. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.02.005>
- Martínez Guarino, Ramón (ed.) (2007). *Libro blanco del área metropolitana. Canelones-Montevideo-San José*. Agenda Metropolitana. [https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/El\\_Libro\\_Blanco\\_del\\_Area\\_Metropolitana.pdf](https://www.ambiente.gub.uy/oan/documentos/El_Libro_Blanco_del_Area_Metropolitana.pdf)
- Mazzeo, Néstro; Zurbriggen, Cristina; Sciandro, José; Trimble, Micaela; Gadino, Isabel, y Pérez, Daniel (2021). "Agua, ambiente y territorio: avances, barreras y desafíos en la gobernanza de los recursos hídricos". En Germán Bidegain; Martín Freigedo y Cristina Zurbriggen (coords.), *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, pp. 505-527. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/37467>
- Meijerink, Sander y Huitema, Dave (2017a). "The Institutional Design, Politics, and Effects of a Bioregional Approach: Observations and Lessons

- from 11 Case Studies of River Basin Organizations”. *Ecology and Society*, 22(2), pp. 1-15. <https://doi.org/10.5751/ES-09388-220241>
- Meijerink, Sander y Huitema, Dave (2017b). “The Politics of River Basin Organizations: Institutional Design Choices, Coalitions, and Consequences”. *Ecology and Society*, 22(2), pp. 1-16. <https://doi.org/10.5751/ES-09409-220242>
- Merlinsky, María Gabriela; Martin, Facundo Damián, y Tobías, Melina (2020). “Hacia la conformación de una Ecología Política del Agua en América Latina. Enfoques y agendas de investigación”. *Quid*, 16(13), pp. 1-11.
- Mitchell, Timothy (2002). *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley, EUA: University of California Press, 429 pp.
- Morris, Michell y de Loë, Rob (2016) “Cooperative and Adaptive Transboundary Water Governance in Canada’s Mackenzie River Basin: Status and Prospects”. *Ecology and Society*, 21(1), pp. 1-13. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-08301-210126>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2012). “Water Governance in OECD Countries: A Multi-Level Approach”. Organisation for Economic Co-operation and Development. [https://www.oecd.org/en/publications/water-governance-in-oecd-countries\\_9789264119284-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/water-governance-in-oecd-countries_9789264119284-en.html)
- Pahl-Wostl, Claudia (2009). “A Conceptual Framework for Analysing Adaptive Capacity and Multi-Level Learning Processes in Resource Governance Regimes”. *Global Environmental Change*, 19(3), pp. 354-365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>
- Plummer, Ryan; Armitage, Derek, y De Loe, Rob (2012). “Environmental Governance and its Implications for Conservation Practice”. *Conservation Letters*, 5(4), pp. 245-255. <https://doi.org/10.1111/j.1755-263X.2012.00238.x>
- Santos, Carlos y Taks, Javier (2023). “Relatos salvajes: la mercantilización total del agua en el área metropolitana de Montevideo”. *Área de Ambiente y Política, EPyG UNSAM*. <https://aapepyg.com/2023/09/02/ambiente-y-politica-2/>
- Saravia, Matilde; Panizza, Amalia, y González, Daniel (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, periodo 2013-2014. [https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-12/Presentacion\\_COASAS\\_18.12.2014\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-12/Presentacion_COASAS_18.12.2014_0.pdf)
- Smith, Graham (2003). *Deliberative Democracy and the Environment*. Londres, Inglaterra: Routledge, 176 pp.
- Taddei, Renzo (2011). “Watered-Down Democratization: Modernization versus Social Participation in Water Management in Northeast Brazil”. *Agriculture and Human Values*, 28, pp. 109-121. <https://doi.org/10.1007/s10460-010-9259-9>
- Trimble, Micaela; Campello Torres, Pedro Henrique; Jacobi, Pedro Roberto; Dias Tadeu, Natalia; Salvadores, Franco; Mac Donell, Lara; Olivier, Tomás; Giordano, Gabriel; Paixão dos Anjos, Lidiano Alonso; Santana-Chavez, Igor Matheus; Pascual, Miguel; Mazzeo, Néstor, y Jobbágy, Esteban (2021). “Towards Adaptive Water Governance in South America: Lesson from Water Crises in Argentina, Brazil and Uruguay”. En Walter Leal Filho; Ulisses Miranda y Andréia Faraoni (eds.), *Sustainability in Natural Resources Management and Land Planning*. Suiza: Springer, pp. 31-36.
- Trimble, Micaela; Dias Tadeu, Natalia; Lázaro, Marila; Venegas, Mauricio, y Venturini, Paula (2023). *Aportes para una mejor comprensión de la gobernanza del agua y los conflictos hídricos en la Cuenca del Río Santa Lucía (Uruguay)*. GobHidro. [https://redi.anii.org.uy/jspui/bitstream/20.500.12381/3208/1/Informe%20de%20divulgacio%cc%81n%20GobHidro\\_Final.pdf](https://redi.anii.org.uy/jspui/bitstream/20.500.12381/3208/1/Informe%20de%20divulgacio%cc%81n%20GobHidro_Final.pdf)
- Trimble, Micaela; Olivier, Tomás; Paixão dos Anjos, Lidiano Alonso; Dias Tadeu, Natalia; Giordano, Gabriel; Mac Donnell, Lara; Salvadores, Franco; Santana-Chaves, Igor Matheus; Campello Torres, Pedro Henrique; Pascual, Miguel; Jacobi, Pedro Roberto; Mazzeo, Nestor; Zurbriggen, Cristina; Jobbágy, Esteban, y Pahl-Wostl, Claudia (2022). “How do Basin Committees Deal with Water Crises? Reflections for Adaptive Water Governance from South America”. *Ecology and Society*, 27(2), pp. 1-14. <https://doi.org/10.5751/ES-13356-270242>
- Venegas Borde, Mauricio (2011). “Del cambio a la uruguay a al país de primera. Una aproximación crítica a

las visiones del desarrollo en el primer gobierno del Frente Amplio” (Tesis grado). Uruguay: FCS-UdelaR, Montevideo, 54 pp. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/22238>  
Zappettini, Mónica (2015). *La participación social co-*

*mo principio de la política nacional de aguas en Uruguay*. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49741/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49741/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## Semblanzas completas

**Mauricio Venegas Borde.** Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Docente Grado 2 en el Departamento de Ciencias Sociales y Humanas del Centro Universitario Regional Este, Universidad de la República, Uruguay. Líneas de interés: gobernanza ambiental, políticas públicas y participación, problemas y conflictos socioambientales.

**Micaela Trimble Núñez.** Doctora en Manejo de Recursos Naturales y Medio Ambiente por la Universidad de Manitoba, Canadá. Profesora Adjunta de la Unidad de Ciencia y Desarrollo de la Facultad de Ciencias, Universidad de la República, Uruguay e Investigadora Asociada

del Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad. Líneas de interés: gobernanza adaptativa del agua, co-gestión de sistemas socioecológicos, participación pública, adaptación al cambio climático.

**Natalia Dias Tadeu.** Doctora en Ciencias Ambientales por la Universidad de San Pablo, Uruguay. Docente e investigadora del Programa de Investigación en Desarrollo Sostenible de la Unidad Multidisciplinaria y de la Licenciatura en Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Líneas de interés: gobernanza y políticas de acceso al agua y saneamiento, ecología política del agua, territorios hidrosociales.