

# 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\*

*The water crisis and the paradoxes of water  
governance in Uruguay*

*Institutions, stakeholders and socio-environmental  
conflicts two decades after the 2004 plebiscite*

*A crise hídrica e os paradoxos da governança  
da água no Uruguai*

*Instituições, atores e conflitos socioambientais  
duas décadas após o plebiscito de 2004*

**Alexandra Lizbona**

alexandra.lizbona@cienciassociales.edu.uy

Universidad de la República

<https://orcid.org/0000-0002-1584-2564>

**Andrea Delbono**

andrea.delbono@cienciassociales.edu.uy

Universidad de la República

<https://orcid.org/0009-0002-5936-6747>

Recibido: 14.2.2024

Aceptado: 29.5.2024

---

\* Este artículo surge de una investigación realizada por las autoras en el marco de una convocatoria a Fondos de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (2022-2023) y del plan de investigación de ambas en Facultad de Derecho (Universidad de la República).

**Resumen:** Este artículo analiza la gobernanza del agua en Uruguay a la luz de la peor crisis hídrica registrada en el país, en 2023, y desde un abordaje de economía política. Para ello, recoge información primaria, revisa la normativa ambiental y sistematiza los conflictos socioambientales asociados con los recursos hídricos. El trabajo plantea que, aunque la Constitución y la ley consagran el derecho al agua potable e institucionalizan la participación ciudadana en su gestión, la política hídrica no ha sido priorizada durante sucesivos gobiernos. Asimismo, discute que el débil funcionamiento de los espacios formales de gobernanza, las dificultades de acción colectiva de los actores sociales allí insertos y los endebles vínculos entre estos y los partidos políticos derivan en la ponderación de la participación no institucionalizada sobre la institucionalizada para canalizar conflictos socioambientales.

**Palabras clave:** gobernanza del agua, política ambiental, conflictos socioambientales, crisis hídrica, Uruguay.

**Abstract:** This paper analyzes water governance in Uruguay in light of the country's worst water crisis, registered in 2023, and from a political economy approach. To this end, it gathers primary data, reviews environmental regulations and systematizes socio-environmental conflicts associated with water resources. The paper argues that, although the Constitution and the law enshrine the right to drinking water and institutionalize citizen participation in its management, water policy has not been prioritized during successive governments. It also argues that the weak performance of formal governance bodies, the collective action problems of social stakeholders, and the weak links between them and political parties result in the weighting of non-institutionalized participation over institutionalized participation to channel socio-environmental conflicts.

**Keywords:** water governance, environmental policy, socio-environmental conflicts, water crisis, Uruguay.

**Resumo:** Este artigo analisa a governança da água no Uruguai à luz da sua pior crise hídrica, registrada em 2023, e a partir de uma abordagem de economia política. Para o efeito, reúne dados primários, analisa a regulamentação ambiental e sistematiza os conflitos socioambientais associados aos recursos hídricos. O artigo argumenta que, apesar de a Constituição e a lei consagrarem o direito à água potável e institucionalizarem a participação dos cidadãos na sua gestão, a política hídrica não foi priorizada durante os sucessivos governos. Também argumenta que o fraco funcionamento dos espaços formais de governança, as dificuldades de ação coletiva dos atores sociais dentro deles e os fracos vínculos entre eles e os partidos políticos, resultam no peso da participação não institucionalizada sobre a participação institucionalizada na canalização dos conflitos socioambientais.

**Palavras-chave:** governança da água, política ambiental, conflitos socioambientais, crise hídrica, Uruguai.

## 1. Introducción

Uruguay es un país con abundantes recursos hídricos y acceso casi universal al agua potable, donde la producción y distribución de esta, así como la prestación del servicio de saneamiento por alcantarillado, son realizados monopólicamente por el Estado. En 2004 se convirtió en el primer caso del mundo en consagrar en su Constitución, y por iniciativa popular, el derecho humano al agua potable y al saneamiento, al tiempo que reconoció la participación ciudadana en la planificación, la gestión y el control de sus recursos hídricos. Desde entonces, el país ha aprobado un complejo marco normativo-institucional orientado a estructurar un sistema de gobernanza hídrica sustentable, integrada y participativa. Esto ha incluido la creación de ámbitos de cogestión del agua compuestos por Estado, usuarios y sociedad civil a nivel nacional, regional, departamental y local/municipal, en línea con lo planteado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (NN. UU.).

En 2023, casi dos décadas después de aquella histórica reforma constitucional, una sequía sin precedentes devino en una crisis hídrica que dejó sin agua corriente potable al 60 % de la población uruguaya durante cuatro meses. Paradójicamente, las sofisticadas reglas de la gobernanza hídrica exhibieron notoria debilidad para paliar un conflicto socioambiental en el que el gobierno de centro-derecha, encabezado por el mandatario Luis Lacalle Pou, terminó centralizando el manejo de la emergencia vía Presidencia de la República, y en el que la participación ciudadana, lejos de expresarse mediante los ámbitos institucionalmente previstos para ello, terminó movilizándose en las calles bajo la consigna «no es sequía, es saqueo».

El análisis de la tramitación de tan singular evento —que reviste relevancia en sí mismo como caso de estudio— ilustra sobre el desempeño de la gobernanza hídrica en el país. Ahora bien, para dar cuenta de tal tramitación, resulta fundamental atender, previamente, el diseño institucional de esa gobernanza, así como abordar los intereses, las ideas y los recursos de poder de los actores en ella involucrados. En tal sentido, este artículo tiene por objetivo estudiar la gobernanza del agua en Uruguay a la luz de la peor crisis hídrica registrada en el país, desde un abordaje de economía política. La pregunta que se busca responder concierne a *cómo funcionó la gobernanza del agua en el caso de la crisis hídrica de 2023*. Para eso, el artículo hace una revisión histórica de la institucionalidad ambiental en materia de recursos hídricos y sistematiza los conflictos socioambientales asociados con ellos. Asimismo, produce información primaria mediante entrevistas a informantes calificados —actores técnico-políticos, dirigentes sindicales, activistas sociales, académicos— y releva información secundaria tras un extenso trabajo documental-normativo y de prensa.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Primero, se aborda la importancia del agua y su gobernanza desde discusiones de economía política. Seguidamente, se presenta la evolución institucional de la gobernanza del agua en Uruguay. Luego, se sistematizan y mapean los conflictos socioambientales vinculados con el agua en las últimas dos décadas para, después, realizar un recorrido por la crisis hídrica de 2023. Posteriormente, se plantean tres paradojas de la gobernanza del agua a partir de dicha crisis. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

## 2. El agua y la economía política de su gobernanza: por qué importan

El agua es esencial para la prosperidad social, económica y ambiental. El acceso al agua limpia y al saneamiento constituye tanto una necesidad básica como un derecho humano fundamental para el disfrute de todos los demás derechos humanos, tal como ha reconocido NN. UU. (resolución 64/292). Ahora, en tanto factor productivo escaso y desigualmente distribuido que cotiza en Wall Street, el recurso hídrico también es fuente de disputa en tiempos de cambio climático. Al calor de los conflictos socioambientales fuertemente vinculados con el agua que se han propagado mundialmente, el debate político, académico y de organismos internacionales ha puesto el lente en el rol de la gobernanza para el manejo eficaz de la conservación ambiental (Ostrom, 1999; Termeer *et al.*, 2010; Armitage *et al.*, 2012; De Castro *et al.*, 2015; Altomonte y Sánchez, 2016; De la Mora-De la Mora, 2023).

En este escenario de amenaza y escasez, analizar la economía política de la gobernanza del agua resulta de especial utilidad para desentrañar quiénes (qué actores) toman las decisiones de política hídrica, cómo lo hacen (a partir de cuáles reglas), con base en qué preferencias (a partir de cuáles intereses e ideas) y en beneficio de quiénes (a partir de definir cuáles ganadores y perdedores).

Todo análisis anclado en la economía política implica observar cómo se asignan y distribuyen recursos escasos entre múltiples fines y reivindicaciones, frecuentemente contrapuestos, y cómo se distribuyen costos y beneficios entre diversos actores en disputa (Boyce, 2021). Los abordajes de la economía política pueden focalizarse en: **i)** los intereses materiales de los actores (cuáles intereses son atendidos y cómo se distribuyen poder y recursos entre distintos actores); **ii)** las instituciones (cuáles reglas estructuran el funcionamiento de los mercados, los Estados y las relaciones sociales), o **iii)** las ideas (cuáles variables culturales son determinantes o influyentes) (Hall, 1997).

La gobernanza del agua resulta, en efecto, moldeada por intereses, instituciones e ideas en pugna. La gobernanza implica una interfaz entre Estado,

mercado y sociedad civil para la regulación de asuntos colectivos que involucra: **i)** reglas formales e informales (en el sentido de North [1995])—; **ii)** estructuras (órganos formales de gestión, organismos gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil), y **iii)** procesos (para la articulación y negociación entre actores, la resolución de conflictos y la hechura e implementación de políticas) (Bennett y Satterfield, 2018). El tipo de interacción entre reglas, estructuras y procesos determina cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones y qué rol desempeñan los distintos actores y ciudadanos involucrados a tales efectos (Graham *et al.*, 2003).

Así, todo sistema de gobernanza encarna dinámicas de poder desiguales en las que los actores cuentan con disímiles capacidades —o recursos de poder (Korpi, 2006)— para ejercer influencia (Zurbruggen *et al.*, 2022). La gobernanza del agua supone la interacción multinivel entre los sistemas político-administrativos, sociales y económicos que inciden en el uso y la gestión de los recursos hídricos (GWP, 2002), y construye, consecuentemente, relaciones (desiguales) de poder a nivel político, social, económico y ambiental (Water Forum of The Americas, 2011).

La disputa por el agua no solo involucra a actores con capacidades de poder desiguales e intereses e ideas disímiles, sino, también, modelos o paradigmas de gestión divergentes (Pahl-Wostl, 2015) que plantean diseños institucionales divergentes. La literatura distingue entre un modelo de gobernanza «jerárquico», en el que las autoridades estatales tienen un papel central sobre ciudadanos y grupos de la sociedad civil en la toma de decisiones, y otro «moderno», en el que actores estatales y no estatales participan en la formulación y aplicación de políticas públicas (Mayntz, 2006).

Desde fines de los años setenta —Conferencia del Agua— y, con mayor énfasis, desde los noventa —Principios de Dublín, Cumbre de la Tierra—, NN. UU. ha abogado por un abordaje de gestión integrado del agua para promover la seguridad hídrica y el desarrollo sostenible. Así surgió la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), paradigma caracterizado por una mayor cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la hechura de las políticas (Zurbruggen, 2011). Este enfoque rompe con las formas de gestión jerárquicas y centralizadas propias del llamado «paradigma comando-control», en el que el estilo de decisiones *top-down* prevalece sobre cualquier esquema formal de interacción entre Estado, mercado y sociedad civil (Pahl-Wostl, 2015).

Uruguay abrazó este cambio de paradigma luego del plebiscito de 2004. Tras la reforma del artículo 47 de la Constitución, el país estableció la gestión integrada y participativa de las aguas e introdujo sustantivas innovaciones en la gobernanza de los abundantes recursos hídricos subterráneos y superficiales que posee.<sup>1</sup>

1 Tales recursos provienen, especialmente, del Sistema Acuífero Guaraní y de una red hidrográfica distribuida en tres cuencas transfronterizas con ríos, arroyos, cañadas, lagunas y costas al océano Atlántico.

Sin embargo, a la fecha, prevalecen resabios de la conducción jerárquica en la gestión del agua, y, como se abordará en próximas páginas, la crisis hídrica de 2023 develó las brechas entre la vocación participativa de normas basadas en la GIRH y su efectiva implementación.

### **3. La gobernanza del agua en Uruguay: evolución institucional**

La regulación de los recursos hídricos en Uruguay encuentra su primer antecedente en las disposiciones sobre el dominio y el aprovechamiento de las aguas con fines productivos recogidas en el Código Rural de 1875 (Mazzeo *et al.*, 2021). Dentro de las múltiples innovaciones institucionales aprobadas desde entonces, se destacan cinco hitos sustantivos para la gobernanza del agua.

El primero alude al servicio descentralizado Obras Sanitarias del Estado (OSE), la empresa pública monopólica creada en 1952 (ley 11.907) para abastecer de agua potable a todo el territorio nacional y para prestar el servicio de saneamiento por alcantarillado en el interior del país (en la capital, tal servicio compete a la Intendencia de Montevideo).

El segundo hito refiere a la aprobación del Código de Aguas, en 1978, durante la dictadura cívico-militar (decreto-ley 14.859). Esta normativa definió al Poder Ejecutivo (PE) como la autoridad nacional en cuanto a aguas y le encomendó la potestad de decretar reservas sobre el recurso, definir prioridades sobre su utilización (con el abastecimiento de agua potable a poblaciones como primera prioridad) y establecer el cobro de cánones por el uso de aguas públicas destinadas al riego o la industria.

El tercer hito remite al plebiscito de 2004, que consagró el acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano fundamental en la Carta Magna. La reforma fue impulsada desde la sociedad civil por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) y movilizó el apoyo de la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE), la academia (fundamentalmente, la Universidad de la República) y decenas de organizaciones sociales defensoras del ambiente y de los derechos humanos (Santos *et al.*, 2006; Taks, 2008; Mazzeo *et al.*, 2021; Domínguez *et al.*, 2023).<sup>2</sup> El Frente Amplio (FA) y parte del Partido Nacional (PN) también respaldaron el plebiscito, que cosechó el 64,7 % de los votos. La nueva redacción dada al artículo 47 de la Constitución definió el dominio público estatal de todas las aguas superficiales y subterráneas, excepto las pluviales; fijó la prestación exclusiva y directa de los servicios públicos de saneamiento y

---

2 La iniciativa popular fue promovida en respuesta a experiencias privatizadoras de los servicios de agua y saneamiento ensayadas en los departamentos de Maldonado y Canelones desde los años noventa.

abastecimiento de agua para consumo humano por parte de personas jurídicas estatales y, finalmente, sentó las bases para la Política Nacional de Aguas y para la modificación de la gobernanza hídrica. Respecto a esto último, la reforma introdujo la participación institucionalizada de usuarios y sociedad civil, y definió las cuencas hidrográficas como unidades básicas a tales efectos.

El cuarto hito sobrevino para dar cumplimiento al texto constitucional y refiere a la legislación que, en 2009, estableció los principios rectores de la Política Nacional de Aguas (ley 18.610), bajo el paradigma de la GIRH. Para la redacción del proyecto finalmente aprobado por el Parlamento se había creado, en 2005, la Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento (COASAS) como ámbito tripartito —con integrantes del Estado, usuarios del agua<sup>3</sup> y sociedad civil—<sup>4</sup> orientado a asesorar al PE y a garantizar el diálogo y la participación social en el diseño y la implementación de la política hídrica (Domínguez *et al.*, 2023, p. 223).<sup>5</sup> La ley promulgada estableció la creación del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio<sup>6</sup> y de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH) como órganos consultivos, deliberativos, asesores y tripartitos. En función de las necesidades y expresiones de interés de cada territorio, a estos órganos regionales se les encomendó la formación de Comisiones de Cuencas o Acuíferos (CC), en tanto ámbitos también consultivos, deliberativos y tripartitos destinados a asesorar y apoyar la gestión y el control de la autoridad de aguas y de los CRRH, y a «dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso» (art. 25). Tres CRRH fueron creados para las tres cuencas hidrográficas transfronterizas que cubren todo el territorio nacional: el del río Uruguay,<sup>7</sup> el de la laguna Merín<sup>8</sup> y el del Río de Plata y su frente marítimo (océano Atlántico).<sup>9</sup>

Finalmente, el quinto hito se produjo en 2020, con la creación del Ministerio de Ambiente (MA), vía ley de urgente consideración (LUC, ley 18.889). La novel secretaría de Estado asumió las competencias del anterior Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en materia de rectoría ambiental y quedó estructurada en cuatro direcciones nacionales: Calidad y

3 OSE, sector productivo, empresarios representantes de industrias.

4 CNDAV, otras organizaciones sociales, grupos de vecinos, representantes de la academia.

5 La normativa refiere a la participación ciudadana como «el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, la gestión y el control de los recursos hídricos, ambiente y territorio, y otorga el derecho a la participación efectiva y real en la formulación, la implementación y la evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan» (arts. 18 y 19).

6 Este Consejo, pese a haber sido creado, hasta la fecha, no se ha constituido ni reglamentado.

7 Allí se conformaron las CC del río Cuareim; del arroyo San Antonio y el acuífero Salto Arapey; del río Tacuarembó; del río Yí; del río San Salvador; del sistema acuífero Guaraní, y del río Negro.

8 Allí se conformó la CC del río Cebollatí.

9 Allí se conformaron las CC del río Santa Lucía, de la laguna del Cisne y de la laguna del Sauce.

Evaluación Ambiental; Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; Cambio Climático, y Aguas. Esta última dirección, la DINAGUA,<sup>10</sup> tiene entre sus cometidos continuar con la implementación de la gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos, así como fortalecer los espacios de participación para tal gestión a partir de tres instrumentos multinivel clave ya referidos: la COASAS (nacional), los CRRH (regional) y las CC (local).

Estos cinco hitos normativos se inscriben en una robusta institucionalidad que tiene dos contracaras: por un lado, la existencia de una gestión ambiental «de dos cabezas», en la que el MA y el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) multiplican/dividen competencias en materia de aguas (Gudynas, 2020); por otro, la exigua dotación de recursos para los organismos estatales encargados de la política hídrica, aspecto a retomar en breve.

#### 4. Conflictos socioambientales vinculados con el agua en Uruguay

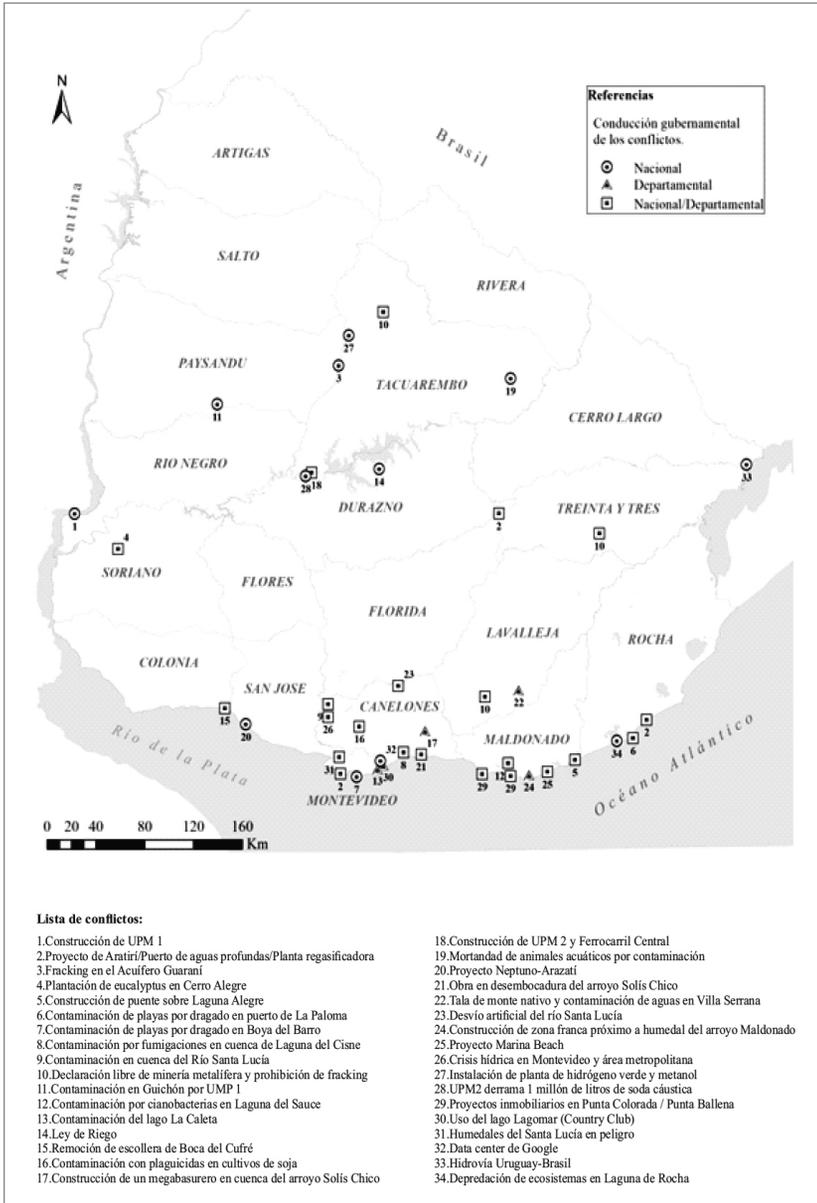
Los conflictos socioambientales implican conflictos sociales relacionados con el ambiente frecuentemente superpuestos con controversias de clase, género, territoriales e identitarios (Le Billon, 2015), que se expresan en la movilización de actores individuales y colectivos en respuesta a la percepción de amenaza o impacto negativo de ciertas actividades económicas (por ejemplo, extractivas y agrarias) (Scheidel *et al.*, 2020). Estos conflictos, que involucran a Estados, empresas y sociedad civil, encarnan disputas sobre producción, apropiación, distribución, control, gestión y uso de los recursos naturales, y evidencian asimétricas relaciones de poder que moldean la toma de decisiones y que afectan el acceso a derechos ciudadanos.

En línea con la tendencia latinoamericana, Uruguay ha incrementado su conflictividad socioambiental desde comienzos del milenio, con protagonismo de las disputas por la gestión hídrica. La movilización que impulsó la reforma de 2004 constituye un mojón en tal sentido (Santos, 2019). En las últimas dos décadas, irrumpieron una treintena de conflictos socioambientales vinculados con el agua en el país. La figura 1 presenta una georreferenciación de tales conflictos. La información sistematizada en el mapa allí ilustrado puede leerse a partir de cinco claves.<sup>11</sup>

10 La DINAGUA —creada en 2005 y originalmente denominada «Dirección Nacional de Agua y Saneamiento» (DINASA)— fue traspasada desde el ex MVOTMA.

11 Agradecemos especialmente al geólogo M. Sc. Mauricio Faraone por la elaboración del mapa de la figura 1, y a los politólogos Micaela Gorriti y Rodrigo Martínez por sus aportes en la identificación de los conflictos allí sistematizados.

**Figura 1. Mapa de los conflictos socioambientales vinculados con el agua en Uruguay (2005-2023)<sup>12</sup>**



*Fuente: elaboración propia con base en Santos (2019), EJ Atlas (s/f) y revisión de prensa.*

<sup>12</sup> La lista está ordenada según el momento de irrupción de cada conflicto.

i. Los *temas* de las controversias suscitadas han sido diversos y se han vinculado con: los impactos de los modelos de producción (agrícola, de ganadería intensiva y forestal celulósico); la contaminación de cursos de agua por efluentes industriales y urbanos, o por cianobacterias; la mortandad masiva de especies acuáticas; la legislación sobre el riego con destino agrario; el avance de exclusivos complejos inmobiliarios y turísticos; el desarrollo de industrias y obras de infraestructura de mediano a gran porte; la apuesta por el desarrollo del hidrógeno verde con agua extraída del acuífero Guaraní; la crisis hídrica en Montevideo y área metropolitana, y sus controversias asociadas (particularmente, la oposición al llamado «proyecto Neptuno/Arazatí»).

ii. En relación con los *actores* implicados, la mayoría de los conflictos contó con *actores político-institucionales* a nivel nacional (dos de cada tres casos) o departamental (intendencias, seguidas por juntas departamentales y municipios). Se registra un recurrente involucramiento de secretarías de Estado, primordialmente, el ex MVOTMA/MA, seguido por el MGAP y sus pares de Transporte y Obras Públicas (MTOB), Industria, Energía y Minería (MIEM) y Salud Pública (MSP). También se observa la presencia de OSE y, en menor medida, de organismos como la Administración Nacional de Puertos y el Parlamento. Ocasionalmente, desde la sociedad civil se ha recurrido al Poder Judicial para tramitar conflictos socioambientales.

Los *actores sociales* implicados van desde organizaciones con extensa trayectoria y militancia de alcance nacional, como el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), que asume un rol protagónico en controversias de alta visibilidad, hasta ciudadanos autoconvocados, pasando por grupos de vecinos cuyos reclamos locales representan más de dos tercios de los casos relevados. En más de la mitad de los conflictos se suma, asimismo, la movilización de otras organizaciones, como la CNDAV, REDES-Amigos de la Tierra (AT), vida Silvestre Uruguay, el Movimiento por un Uruguay Sustentable (MOVUS) o Un Solo Uruguay. En varios casos se observa, además, la participación de la academia para aportar evidencia científica o solicitar acceso a información pública.

Respecto a los *actores económicos*, cerca de un tercio de las disputas han involucrado capitales privados nacionales o extranjeros. También se constata presencia de productores locales —pequeños, medianos, grandes— y gremiales rurales.

iii. Al considerar aspectos de *temporalidad*, en algunos casos, las controversias duran años, con distintos momentos o ciclos de protesta (Tarrow, 1997). En otros, la extensión se acota a coyunturas puntuales tras las que, o bien los conflictos se disipan, o bien quedan latentes.

iv. Siguiendo la categorización del Atlas de Justicia Ambiental (EJ Atlas, s/f.), la *intensidad* de los conflictos ha oscilado entre niveles bajos (con movilización de algunas organizaciones locales), medios (movilización más visible y protestas callejeras) y altos (movilización extendida).

v. Finalmente, el *anclaje y escala territorial* de los conflictos muestra mayor concentración de disputas en el sur y sureste del país, seguidas por focos en la región centro y centro-norte, y en el litoral oeste. En la mayoría de los casos, las contiendas se circunscriben al ámbito local o departamental.

Ahora, pese a este carácter predominantemente subnacional de la conflictividad socioambiental relacionada con el agua, ciertas disputas escalaron a nivel nacional y hasta internacional. El conflicto desatado por la crisis hídrica, aunque tuvo epicentro en Montevideo y el área metropolitana, se inscribe en un evento inédito a nivel país, con visibilidad internacional.

## 5. La crisis hídrica de 2023

El territorio uruguayo, aunque rico en recursos hídricos, conoce de sequías. Empero, enfrentó dificultades sin precedentes hacia 2023.<sup>13</sup> Luego de tres años de déficit hídrico, el país experimentó la peor falta de lluvias registrada para su región suroeste (INUMET, 13 may. 2023),<sup>14</sup> donde se emplaza la cuenca del río Santa Lucía.<sup>15</sup> Dicha cuenca provee de agua dulce al 60 % de la población del país residente en Montevideo y el área metropolitana, y lo hace casi exclusivamente mediante la planta potabilizadora de Aguas Corrientes, propiedad de OSE. Dicha planta se abastece de dos fuentes: el embalse de Canelón Grande, que se agotó en los meses de seca, y el de Paso Severino, que por entonces cayó a su mínimo histórico. En ausencia de fuentes alternativas, cerca de 1.800.000 de uruguayos y uruguayas quedaron sin agua potable en sus griferías durante cuatro meses.

En el verano, el ministro de Ambiente, Robert Bouvier, había manifestado que, aunque el déficit hídrico era «importante», «la situación esta[ba] controlada».<sup>16</sup> Para entonces, la Coalición Multicolor (CM), a cargo del gobierno, ya había declarado la emergencia agropecuaria para todo el país (octubre de 2022), y ante la disminución de reservas del río Santa Lucía, OSE había comenzado a bombear agua con mayor salinidad desde el Río de la Plata para el abastecimiento capitalino y metropolitano. En este escenario, el presidente del organismo, Raúl Montero, reconocía que «el 50 %» del agua potabilizada por OSE se perdía sin facturar

13 La escasez de precipitaciones, que afectó a toda América del Sur central, fue provocada por una combinación de fenómenos climáticos con La Niña como protagonista.

14 Si bien 2020-2021 y 2021-2022 fueron períodos secos en el suroeste, la situación se agudizó entre 2022-2023 (mayo a abril), cuando el acumulado anual de lluvias cayó al mínimo registrado en medio siglo de mediciones (500 mm), muy por debajo del promedio histórico (1.150 mm) y del promedio de cualquier sequía típica en esta región del país (800 mm) (Barreiro, 2023).

15 Esta cuenca comprende los departamentos de Canelones, Flores, Florida, Lavalleja, Montevideo y San José, y es clave para la producción agropecuaria y agroindustrial.

16 Montevideo Portal (12 feb. 2023). «Escasez de agua: Ambiente dice que “situación está controlada” y que Ortuño es “fatalista”». Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Escasez-de-agua-Ambiente-dice-que-situacion-esta-controlada-y-que-Ortuno-es-fatalista--uc845833>>.

antes de llegar al grifo, debido, fundamentalmente, al deterioro del sistema de cañerías,<sup>17</sup> algo que el sindicato de FFOSE atribuía a la falta de mantenimiento e inversiones en infraestructura, así como a los recortes de personal en la empresa.

En el otoño, la sequía había recrudecido. Para evitar el desabastecimiento, OSE decidió —autorización del MSP mediante— aumentar la salinidad del agua a niveles que pronto rompieron con los parámetros nacionales e internacionales de potabilidad.<sup>18</sup> La alarma pública se disparó y hasta resonó fuera de fronteras.<sup>19</sup>

Desde el FA se solicitaron medidas sociales y económicas compensatorias —subsidios al agua embotellada para sectores vulnerables, descuentos en la factura de OSE— y ejecutar un *shock* de inversiones en infraestructura. Oficialismo y oposición se responsabilizaban mutuamente por obras no realizadas durante sus respectivas administraciones. Polemizaban, especialmente, sobre si construir una represa sobre el arroyo Casupá —iniciativa estatal que el FA no ejecutó cuando gobernó, pero que dejó a disposición de la CM para ser retomada— o una toma de agua y una planta potabilizadora en la zona de Arazatí, sobre el Río de la Plata (proyecto Neptuno/Arazatí, iniciativa privada priorizada por la CM).

Desde FFOSE, Federico Kreimerman, presidente del sindicato, consideró «improvisado» el accionar gubernamental y expresó: «Hace tres años [que] está planteada la situación de la sequía. Las autoridades no han tomado ningún plan serio [...]. Se la rifaron a que lloviera antes, y eso no sucedió».<sup>20</sup>

En tanto, el ministro de Ambiente argumentaba que el agua «no [era] potable», pero sí «bebible y consumible»,<sup>21</sup> y la ministra de Salud Pública, Karina Rando afirmaba que era «apta para el consumo humano».<sup>22</sup> Expertos y profesionales de la salud, en cambio, advertían sobre los riesgos de ingerir agua salobre y recomendaban a la población de riesgo consumir agua envasada y tomar duchas breves. Concomitantemente, las ventas de agua embotellada aumentaron extraordinariamente.

17 No Toquen Nada (16 feb. 2023). «La mitad del agua potable se pierde por cañerías rotas según OSE». Recurso en línea. Recuperado de: <<https://notoquennada.uy/ampliado/1114/la-mitad-del-agua-potable-se-pierde-por-cañerías-rotas-segun-ose>>.

18 Por exceso de niveles de sodio y derivados del cloro (trihalometanos).

19 Medios extranjeros cubrieron la noticia y, asimismo, Amnistía Internacional y personal experto de NN. UU. exhortaron al gobierno a garantizar el acceso al agua potable y a priorizar su uso para el consumo humano.

20 Subrayado (1 may. 2023). «Para el sindicato de OSE, la decisión de elevar los niveles de salinidad del agua es “improvisada”». Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.subrayado.com.uy/para-el-sindicato-ose-la-decision-elevar-los-niveles-salinidad-del-agua-es-improvisada-n914073>>.

21 El Observador (11 may. 2023). «Ministro de Ambiente dijo que el agua de OSE “no es potable” pero “es bebible y consumible”». Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/ministro-de-ambiente-dijo-que-el-agua-de-ose-no-es-potable-pero-es-bebible-y-consumible--20235111430>>.

22 Parlamento del Uruguay (2023). Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, n.º 15, tomo 638 (17 may. 2023). Recurso en línea. Recuperado de: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-de-sesion/6523/IMG>>.

En este contexto, se instaló un conflicto socioambiental en el que organizaciones de la sociedad civil, FFOSE-PIT-CNT y ciudadanos autoconvocados fueron protagonistas. Desde iniciada la crisis, ni el Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su Frente Marítimo (CRRH-RPFM; en adelante, *Consejo Regional*) ni la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL; en adelante, *Comisión de Cuenca*) habían sido reunidos por la DINAGUA, autoridad competente para ello. En ausencia de la convocatoria a los ámbitos de participación previstos para la cogestión del agua, la ciudadanía salió a las calles. En Montevideo, marchas y protestas se sucedieron bajo la consigna «no es sequía, es saqueo», con demandas que incluían: transparentar la información sobre la calidad del agua;<sup>23</sup> no cobrar la tarifa de OSE; que empresas embotelladoras renunciaran al lucro mientras durara la crisis; garantizar el suministro a centros hospitalarios y educativos, y a población vulnerable; proteger las fuentes laborales de trabajadores de industrias afectadas; desactivar el proyecto Neptuno/Arazatí; construir Casupá; aumentar los recursos de OSE, y convocar a los ámbitos de gobernanza hídrica institucionalmente previstos.

Mientras OSE seguía incrementando los niveles de salinidad y, al igual que la Intendencia de Montevideo, perforaba pozos en plena ciudad buscando agua subterránea para potabilizar, el FA y la FFOSE solicitaban al gobierno declarar la emergencia. Tras interpelar a las autoridades del MA y el MSP, legisladores frenteamplistas habían pedido, además —y sin consecuencias—, el relevo de la cúpula de OSE. Para entonces, Presidencia de la República asumió el liderazgo del manejo de la crisis. El entonces secretario de Presidencia, Álvaro Delgado, sostuvo que el país atravesaba «el peor déficit hídrico» del que hubiera registro y anunció medidas paliativas «hasta que lleguen las lluvias»;<sup>24</sup> apoyos a población de riesgo y beneficiarios del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para acceder a agua embotellada; construcción de obras de emergencia (represas provisionales, tuberías, estaciones de bombeo); compra de una planta desalinizadora; reparación de cañerías de OSE, y avance del proyecto en Arazatí.

Al llegar el invierno, la sequía no amainaba, y el gobierno declaró la emergencia hídrica para el área metropolitana. Lacalle Pou afirmó que se mantendría el suministro pero con «peor calidad del agua»,<sup>25</sup> y anunció la prórroga de medidas

23 Durante la crisis hídrica, los datos sobre la calidad del agua corriente no fueron inicialmente difundidos por el gobierno nacional, sino por la Intendencia de Montevideo, a partir de relevamientos propios. Semanas después, mediante la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua, OSE comenzó a publicar información diaria sobre los niveles de cloruro y sodio en el agua.

24 Montevideo Portal (16 may. 2023). «Gobierno anunció que OSE mantendrá condiciones del agua “hasta que lleguen las lluvias”». Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Gobierno-anuncio-que-OSE-mantendra-condiciones-del-agua-hasta-que-lleguen-las-lluvias--uc854152>>.

25 La Diaria (19 jun. 2023). «Gobierno decretó la “emergencia hídrica” y Lacalle Pou dijo que “seguramente se eleven las cifras” de cloruro y sodio en el agua». Recurso en línea. Recuperado de: <<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/6/gobierno-decreto-la-emergencia-hidrica-y-lacalle-pou-dijo-que-seguramente-se-eleven-las-cifras-de-cloruro-y-sodio-en-el-agua/>>.

sociales y la ampliación de sus beneficiarios; la construcción de obras de emergencia; la exención tributaria al agua embotellada, y la creación de un Fondo de Emergencia Hídrica (votado unánimemente en el Parlamento). No se implementaron quitas en la tarifa de OSE.

Decretada la emergencia, y a pedido de la sociedad civil, el CRRH-RPFM y la CCRSL finalmente sesionaron con ausencia de OSE y Presidencia de la República. OSE se excusó de asistir argumentando que «la única autoridad para dar información de lo que estaba sucediendo en [ese] momento era, directamente, Presidencia».<sup>26</sup>

Paralelamente, el desempeño de tal autoridad —concretamente, del presidente y del gobierno— en el manejo de la crisis recibía la evaluación negativa del 63 % de la población. El 41 % de la ciudadanía responsabilizaba a la administración de la CM y, también, a las anteriores del FA por no haber ejecutado, oportunamente, obras para el abastecimiento alternativo (Factum, 2023).

Pese al descontento, la ciudadanía se fue aclimatando a la «nueva realidad» —en palabras del subsecretario de Ambiente, Gerardo Amarilla—,<sup>27</sup> hasta que, paulatinamente, volvieron las lluvias y comenzaron a mejorar las reservas y la calidad del agua.

Lo que no mejoró fue el relacionamiento entre el gobierno nacional y el gobierno departamental de Montevideo —a cargo del FA—, pautado por desavenencias sobre la gestión de la crisis. Y lo que decididamente empeoró fue el vínculo entre OSE y sus trabajadores. Un episodio de protesta sindical ocurrido en la sede del organismo el día en que abría la licitación para la obra en Arazatí, y en el que Kreimerman encendió un artefacto de humo, terminó con el dirigente imputado judicialmente. Desde el movimiento sindical y otros colectivos se consideró que este colarario implicaba criminalizar la protesta. Finalmente, OSE adjudicó la construcción del proyecto a un consorcio privado,<sup>28</sup> ante la reprobación de la sociedad civil organizada<sup>29</sup> y del FA.<sup>30</sup>

El mismo día de la adjudicación, tras cuatro meses de incumplimiento del artículo 47 de la Constitución (abril-agosto), el gobierno decretó el fin de la emergencia hídrica. Presidencia de la República expresó en un comunicado: «El Gobierno actuó a tiempo y logró no solo mantener el suministro de agua potable

26 Expresiones de la directora de DINAGUA Viviana Pesce (MA, 2023a).

27 La Diaria (21 jul. 2023). «Más que de una crisis hídrica, hay que hablar de una “nueva realidad”, dijo Gerardo Amarilla». Recurso en línea. Recuperado de: <[https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2023/7/mas-que-de-una-crisis-hidrica-hay-que-hablar-de-una-nueva-realidad-dijo-gerardo-amarilla/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=ambiente](https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2023/7/mas-que-de-una-crisis-hidrica-hay-que-hablar-de-una-nueva-realidad-dijo-gerardo-amarilla/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=ambiente)>.

28 El emprendimiento prevé que el consorcio Aguas de Montevideo, integrado por empresas de origen uruguayo y brasileño, invierta unos USD 300 millones en obras y que OSE asuma pagos de, aproximadamente, USD 50 millones anuales durante 17 años (USD 900 millones en total).

29 La CNDAV, FFOSE, Redes-AT y otras organizaciones sociales han llevado su oposición al proyecto ante la Justicia.

30 El FA interpelló en el Parlamento al ministro Bouvier por considerar el proyecto Neptuno/Arazatí inconveniente desde la perspectiva económica y ambiental, privatista y contrario a la Constitución.

a la población durante el período más crítico de la emergencia, sino que realizó obras para el futuro del país»<sup>31</sup> (ver tabla 1).

Antes de la primavera, la crisis hídrica y el conflicto socioambiental se habían diluido con las lluvias. No obstante, habían quedado evidenciadas las fallas de la gobernanza del agua.

**Tabla 1. Crisis hídrica: síntesis de medidas gubernamentales y respuestas de actores sociales y políticos**

Fecha	Institución gubernamental responsable	Medida gubernamental implementada	Respuesta de la medida por parte de actores sociales y políticos
24.10.2022	MGAP	Gobierno declara emergencia agropecuaria para todo el país.	N/a.
20.12.2022	OSE, OPP*	A instancias de OPP, directorio de OSE aprueba presupuesto con eliminación de vacantes y posterga negociación salarial.	Oposición de FFOSE y del representante del FA en el directorio de OSE.
4.5.2023	OSE, MSP	OSE solicita al MSP aumentar valores de sodio y cloruro en el agua para garantizar abastecimiento a Montevideo y el área metropolitana.	FFOSE y organizaciones sociales consideran improvisada esta medida. Médicos advierten perjuicios para población de riesgo.
10.5.2023	MIDES	Transferencia monetaria equivalente a dos litros de agua diarios a 21.000 beneficiarios de programas del MIDES.	FFOSE y organizaciones sociales reclaman exoneración de tarifa de OSE a usuarios afectados. Legisladores del FA proponen más medidas para paliar la crisis.
12.5.2023	Presidencia de la República, OSE	Campaña de bien público para concientizar sobre el uso responsable del agua. Monitoreo diario sobre disponibilidad de agua en cuenca del río Santa Lucía.	Continúan movilizaciones ciudadanas bajo consignas como «nos van a dejar secos». Se reclama transparentar datos sobre calidad del agua, destituir al directorio de OSE y subvencionar agua para centros hospitalarios y educativos.

31 Presidencia de la República (2023). *Cómo afrontó el Gobierno el peor déficit hídrico de los últimos 74 años*. Recurso en línea. Recuperado de: <[https://medios.presidencia.gub.uy/tav\\_portal/2023/noticias/AL\\_267/23082023\\_InformeDeficitHidrico.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2023/noticias/AL_267/23082023_InformeDeficitHidrico.pdf)>.

Fecha	Institución gubernamental responsable	Medida gubernamental implementada	Respuesta de la medida por parte de actores sociales y políticos
15-16.5.2023	Presidencia de la República	Presidencia asume conducción en gestión de la crisis. Anuncia medidas socioeconómicas y de emergencia.	FA y FFOSE reclaman al gobierno declarar la emergencia hídrica.
17-19.5.2023	OSE	Se inicia construcción de represa en Paso Belastiquí para contener el agua dulce y frenar intrusión salina.	Representante del FA insta a complementar esta construcción. Tras interpelación parlamentaria, FA reclama la renuncia del presidente y la vicepresidenta de OSE.
8.6.2023	OSE, MSP	Al persistir la sequía, MSP extiende excepción en los niveles de sodio y cloruro en el agua suministrada por OSE.	Continúan movilizaciones ciudadanas.
13.6.2023	OSE	Abre licitación para obra en Arazatí.	FFOSE se moviliza contra el proyecto Neptuno/Arazatí. Episodio del artefacto de humo en sede de OSE.
19.6.2023	Presidencia de la República	Gobierno decreta emergencia hídrica en área metropolitana. Anuncia exoneraciones tributarias para agua embotellada y construcción de embalse en el río San José.	FA y FFOSE califican esta medida como tardía.
28.6.2023	MIDES, MEF**, MTSS***	Ampliación de medidas para población vulnerable: se suman 420.000 beneficiarios del MIDES; transferencia de dinero equivalente a dos litros de agua diarios a 80.000 jubilados.	N/a.
14.7.2023	OSE	Ante el regreso de las lluvias, OSE comienza a dejar de mezclar agua dulce y salada.	N/a.
23.8.2023	Presidencia de la República, OSE	Gobierno levanta emergencia hídrica en área metropolitana. OSE adjudica obra en Arazatí a consorcio privado.	Organizaciones sociales presentan recursos judiciales para anular adjudicación del proyecto Neptuno/Arazatí.

(\*) Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (\*\*) Ministerio de Economía y Finanzas.

(\*\*\*) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. **Fuente:** elaboración propia.

## 6. Las paradojas de la gobernanza del agua a la luz de la crisis hídrica

Desde la academia se ha calificado la sequía de 2023 como un «cisne negro» imposible de prever (Barreiro, 14 jun. 2023). Simultáneamente, también desde la academia, la sociedad civil y la opinión pública, se ha observado que el hecho de que el déficit hídrico derivara en tamaña crisis remite a la falta de previsión y a la tardía reacción del gobierno de la CM, así como a fallas en materia de política hídrica que atraviesan sucesivas administraciones. A continuación, se plantea que tales fallas encierran tres paradojas de la gobernanza del agua.

### **Paradoja 1: el agua como derecho humano con rango constitucional vs. baja prioridad del tema en la agenda gubernamental**

Uruguay reconoció en su Carta Magna el acceso al agua potable y al saneamiento como derechos humanos fundamentales antes de que NN. UU. hiciera lo propio. No obstante, consagrado formalmente este derecho, aprobado un sofisticado marco normativo-institucional para su nueva gobernanza y previamente garantizada una amplia cobertura pública de servicios hídricos, la política hídrica ha ocupado un segundo plano.

La última obra pública de envergadura en Montevideo y el área metropolitana data de 1987 y remite a la construcción de Paso Severino, principal embalse de abastecimiento para Aguas Corrientes. Aunque distintas administraciones reconocieron la necesidad de generar fuentes adicionales de suministro para dicha zona, las obras de entidad fueron largamente postergadas.

A inicios del gobierno de la CM, el otrora ministro de Ambiente Adrián Peña había planteado en el Parlamento que «el área metropolitana tiene un problema bien importante —es un problema país—: depende de una sola fuente, el río Santa Lucía, de una sola planta, que es Aguas Corrientes». <sup>32</sup> Paralelamente, por entonces, el presidente de OSE había afirmado: «Tenemos la obligación de pensar en Casupá porque la falta de reserva de agua es preocupante, y una sequía puede ser muy grave». <sup>33</sup>

Sin embargo, la administración de la CM, finalmente, desestimó construir este proyecto para el que ya se disponía de un préstamo otorgado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). A su vez, aunque esos fondos

32 Parlamento del Uruguay (16 nov. 2020). *Presupuesto Nacional 2020-2024*. Recurso en línea. Recuperado de: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/versiones-taquigraficas/senadores/49/386/0/CAR>.

33 LaMañana (2jul.2020). «RaúlMontero: “Tenemos la obligación de pensar en Casupá porque la falta de reserva de agua es preocupante”». Recurso en línea. Recuperado de: <https://www.xn--lamaana-7za.uy/politica/tenemos-la-obligacion-de-pensar-en-casupa-porque-la-falta-de-reserva-de-agua-es-preocupante/>.

habían sido obtenidos bajo la gestión del FA, en su momento, la obra en Casupá no encabezó las prioridades gubernamentales de esta fuerza política de centro-izquierda. A modo de autocrítica, durante la crisis hídrica, el expresidente frenteamplista José Mujica declaró: «Estaba el proyecto pronto, estaba la financiación, pero hacía saltar el déficit fiscal para arriba. Podríamos haber hecho a tiempo Casupá». El exmandatario reflexionó, además, que la falta de anticipación comprendía a distintos gobiernos: «Tendríamos que haber arrancado antes. Se me van a enojar: nos dormimos todos, compartamos la responsabilidad».<sup>34</sup>

El relego de la política hídrica se expresa también en la exigua dotación de recursos humanos y financieros para los organismos estatales encargados de conducirla. Para 2023, del total del presupuesto del Estado, la asignación al MA representaba el 0,06 %, y la de la DINAGUA, el 0,001 %.<sup>35</sup>

Informantes calificados entrevistados para este artículo subrayan que tan magra adjudicación de recursos compromete las capacidades de la dirección nacional encargada de liderar la gobernanza del agua. Una de las voces consultadas en representación de la sociedad civil y la academia consideró que, *post* reforma constitucional, se registra «un nivel mucho más sofisticado de gobernanza, pero [al] que no le diste las herramientas fundamentales para que funcione». Y añadió:

DINAGUA es una dirección extremadamente débil porque, con [los] recursos [que tiene], no podés atender el funcionamiento de todas las CC. Te faltan capacidades fundamentales, personas especializadas en facilitación, administración de conflictos, etcétera. Nada de eso tiene [DINAGUA para] hacer frente al desafío que trajo el cambio de gobernanza. [Entrevista n.º 4]

El menguado presupuesto se extiende a OSE, que, en menos de una década, redujo su personal cerca del 20 % (entre 2015 y 2022, pasó de 4.520 a 3.697 funcionarios) (ONSC, 2023). Esta situación, junto con la falta de inversión en infraestructura y mantenimiento, ha sido recurrentemente advertida por FFOSE. En la entrevista previamente citada se argumentó que OSE, «en este período [de gobierno de la CM], se debilitó totalmente, porque una cantidad de personas pasaron a retiro, incluso cuadros técnicos de máxima responsabilidad, que no fueron suplantados. Entonces [eso], también te explica por qué llegás tan desarmado a esta crisis» (entrevista n.º 4).

34 El Observador (4 jul. 2023). «Mujica y su crítica “compartida” sobre la falta de agua: “Nos dormimos todos, compartamos la responsabilidad”». Recurso en línea. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-y-su-critica-compartida-sobre-la-falta-de-agua-nos-dormimos-todos-compartamos-la-responsabilidad-20237413215>.

35 Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (s/f.). «¿A dónde van nuestros impuestos?». Portal de Transparencia Presupuestaria. Recurso en línea. Recuperado de: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional/a-dónde-van-nuestros-impuestos>.

También en esta sintonía, desde el *expertise* técnico de DINAMA, se señaló:

El tema del agua es presupuestal. OSE tiene una tarifa social que no le da para autofinanciarse [...]. No dejan que OSE se endeude, pero tampoco Rentas Generales le transfieren dinero [...]. Todos queremos tener agua, pero no está en la agenda política y social que se quite dinero de un lado y que se ponga en el agua o en el MA. No está en ninguna plataforma. No estuvo en los quince años pasados [del FA] y no estuvo en este período [de la CM]. [Entrevista n.º 5]

En suma, los avances institucionales en materia de aguas no han estado acompañados de recursos humanos y financieros suficientes para el buen funcionamiento de las agencias estatales responsables de la política hídrica y de la conducción de su gobernanza.

## **Paradoja 2: gobernanza participativa vs. gobernanza jerárquica-centralizada, y participación institucionalizada vs. participación no institucionalizada**

La crisis hídrica evidenció las dificultades de coordinación entre actores nacionales, departamentales y locales, así como la debilidad de los espacios para la gestión integrada y participativa del agua; concretamente, del Consejo Regional y de la Comisión de Cuenca competentes.<sup>36</sup> En 2023, dicha comisión fue convocada por la DINAGUA en enero —a propósito del proyecto Neptuno/Arazatí— y, luego, no sesionó nuevamente hasta decretada la emergencia hídrica, en junio. Esto último, por insistencia de la sociedad civil y con ausencia de OSE y de Presidencia de la República, que, para entonces, centralizaba la conducción de la emergencia.

La centralización de asuntos de política hídrica en las altas jerarquías de gobierno trasciende a la administración de la CM. Durante el segundo mandato del frenteamplista Tabaré Vázquez (2015-2020), se estableció la Secretaría Nacional de Agua, Ambiente y Cambio Climático (SNAACC) en la órbita de Presidencia (ley 19.355). Esta estructura —posteriormente desarmada por la CM—<sup>37</sup> fue señalada como fundamental para articular y destrabar iniciativas y estrategias acordadas en las CC y dilatadas por la dificultosa coordinación multinivel (nacional/departamental/local) (Mazzeo *et al.*, 2021; entrevistas n.ºs 4 y 5).

La tramitación de la crisis hídrica adoleció de articulaciones virtuosas, pero sí se mostró centralizada y jerárquica. Simultáneamente, ante las fallas de funcionamiento de las estructuras formales de la gobernanza previstas para canalizar procesos conflictivos, los actores sociales organizados y no organizados

<sup>36</sup> La efectividad de estos ámbitos ha sido variada (Santos, 2019) y se consigna distinto funcionamiento en el norte y sur del país, así como al interior del Consejo Regional (entrevistas n.ºs 4, 5 y 3).

<sup>37</sup> Los recursos humanos y materiales de la SNAACC fueron traspasados al MA.

—ciudadanos autoconvocados— salieron a las calles a expresar descontento y demandas. Se impuso, así, la gobernanza centralizada por encima de la participativa (Trimble, 15 jun. 2023), y la participación no institucionalizada por encima de la institucionalizada.

Una clave para comprender la ponderación de mecanismos no institucionales de participación radica en el carácter asesor y deliberante mas no vinculante de los órganos de co-gestión. Ello supone menos incentivos, tanto para que actores sociales se involucren en comisiones de cuenca y consejos regionales como para que actores político-institucionales implementen las propuestas emanadas de dichos espacios. Desde la dirigencia de FFOSE se sostiene que tales comisiones «son formalidades, no son vinculantes. El orden del día lo digita el propio PE. Son consultivas [...]. Queda en actas y nada más» (entrevista n.º 3). En esta sin-tonía, desde la CNDAV se consideró:

Es bien difícil la participación real [...]. Un claro ejemplo es el proyecto Neptuno/[Arazatí], que fue un proyecto inconulto [...]. Lo pusieron en agenda de estas instancias en enero [de 2023], en plenas vacaciones [...]. Hay un problema grande de debilitamiento de esas instancias [...]. Nosotros pensamos que no se puede invitar solamente a las organizaciones a opinar para, después, no escuchar nada ni incorporar nada de lo que ellas plantean. [Entrevista n.º 1]

También desde la militancia social se ha argumentado que «a la situación de sequía se suma una situación de crisis de gestión, y se suma una situación de vaciamiento de los órganos que deben deliberar para aportar a la construcción de soluciones» (MA, 2023b). El Estado aparece, así, como solución y como problema —invirtiendo a Evans (1996)—, puesto que, dando cumplimiento al mandato constitucional, habilita espacios de participación, pero luego falla en convocarlos y ponderarlos.

En suma, se observa una brecha entre las normas y su implementación.<sup>38</sup> Durante la crisis hídrica, las reglas formales de la gobernanza no lograron acortar el diálogo entre actores sociales y actores político-institucionales ni intermediar en un conflicto socioambiental que, eventualmente, se licuó con las lluvias. Así, la protesta prevaleció sobre la participación institucionalizada en un escenario de centralización de la gobernanza en manos de las máximas jerarquías gubernamentales.

<sup>38</sup> La brecha de implementación, en tanto tema central para el estudio de las políticas públicas, ameritaría profundizarse en ulteriores investigaciones para desentrañar el proceso de hechura de las políticas y la capacidad administrativa y de gestión de los actores encargados de implementarlas, alcances que exceden los objetivos del presente artículo. Además, como plantea Grindle (2009, pp. 37-39), los problemas de implementación se dan notoriamente en contextos relativamente cerrados, con preminencia del PE en la toma de decisiones, por encima del Legislativo y de otros actores. Este es el caso en varios países de América Latina, mas no necesariamente el de Uruguay en lo que respecta a la hechura de la política hídrica y al diseño de la gobernanza del agua.

### **Paradoja 3: GIRH vs. asimetrías de poder, dificultades de acción colectiva y débil vinculación entre actores sociales y partidos políticos**

Si bien la GIRH supone un paradigma de gobernanza signado por la interacción y cooperación entre actores estatales y no estatales para la toma de decisiones sobre política hídrica, la desigualdad de recursos a disposición de los diversos actores —político-institucionales, sociales y económicos— involucrados en la gobernanza del agua redonda en claras asimetrías de poder y en muy disímiles capacidades de incidencia.

Mientras la emergencia hídrica en el área metropolitana duró dos meses, la emergencia agropecuaria, con sus apoyos crediticios para productores damnificados por la sequía —por ejemplo, agropecuarios, forestales—, se prolongó durante catorce meses. Fuere por su poder estructural o instrumental (Fairfield, 2015), fuere por su afinidad con la coalición gobernante, los actores económicos involucrados vieron contemplados sus intereses.

Asimismo, desatada tamaña crisis hídrica, independientemente de que, dentro de la CM y desde filas del Partido Colorado, el exministro Peña, fallecido en 2024, se había manifestado favorable al cobro de cánones por el uso empresarial del agua, la aplicación de tal instrumento fiscal, previsto por la normativa vigente, no ingresó en la agenda gubernamental. En tanto, hacia la campaña electoral de 2024, el FA ha planteado en sus *Bases programáticas (2025-2030)* la regulación del uso del agua en la producción de hidrógeno verde, así como el establecimiento de cánones de explotación para esta actividad.<sup>39</sup>

Disipado el inicial «bullicio» de un conflicto socioambiental cuya intensidad comenzó a moderarse incluso antes de volver las lluvias, la política hídrica retornó, paulatinamente, a su carácter «silencioso» (Culpepper, 2011).<sup>40</sup> Ello, en beneficio de actores económicos que concentran el mayor consumo de agua dulce en el país, sin pagar cánones ni asumir mayores costos por las externalidades negativas que sus prácticas de producción generan.

En contrapartida, los diversos actores sociales que se movilizaron durante la crisis hídrica enarbolando proclamas como «el agua es un derecho, no una mercancía» —desde organizaciones con larga trayectoria hasta ciudadanos autoconvocados— han experimentado mayores dificultades para promover sus ideas y puntos de vista.

Respecto a los actores sociales involucrados en las estructuras de participación institucionalizada, distintos informantes calificados observaron dificultades

39 Frente Amplio (s/f.). *Un programa por Uruguay*. Bases programáticas 2025-2030. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.frenteamplio.uy/programa/propuesta-de-bases-programaticas-aprobadas-por-el-plenario-para-construir-el-uruguay-del-futuro/>>.

40 Salvo durante la crisis hídrica, el agua no ha figurado entre las principales preocupaciones de la opinión pública uruguaya, largamente concentradas en temas económicos y de seguridad ciudadana.

para la articulación y la coordinación, y, consiguientemente, para la acción colectiva (Olson, 1992), concretamente, en el sur del país. Además, desde la experiencia técnica y técnico-política se reflexionó sobre las tensiones existentes entre las posiciones planteadas en estos ámbitos por quienes allí concurren en nombre de entidades y organizaciones de la sociedad civil vs. el grado en que tales posiciones efectivamente representan al conjunto de tales entidades y organizaciones. Una voz consultada consideró que «las formas de participación hay que repensarlas; hay un montón de canales formales, pero siempre van los mismos [individuos]» (entrevista n.º 2). Paralelamente, en otra entrevista se señaló que, salvo excepciones, «no hay una síntesis, no hay una posición que se lleva a la Comisión de Cuenca, y que [desde allí] se lleva y dialoga con las instituciones. No hay esa gimnasia, es súper débil» (entrevista n.º 5).

La fragilidad de las organizaciones con militancia asociada con el agua también es suscrita desde FFOSE, al sostenerse, precisamente, que el sindicato ha sido «muy débil» (entrevista n.º 3).

Estas dificultades de acción colectiva resultan paradójicas al considerar que estos actores sociales —fundamentalmente, la CNDAV y FFOSE— fueron «protagonistas» del plebiscito de 2004. En aquella oportunidad, en vísperas del arribo de la izquierda al gobierno nacional, la reforma contó con actores político-institucionales clave como «consentidores» (Korpi, 2006), con el FA como principal aliado. Empero, en las últimas dos décadas, en las que, como se vio, irrumpieron múltiples conflictos socioambientales relativos al agua, el relacionamiento entre ambos tipos de actores ha sido complejo. En línea con análisis recientes (Bidegain *et al.*, 2021), la crisis hídrica evidenció que los diversos actores sociales y colectivos socioambientales movilizados en torno al agua mantienen lazos endeblados con partidos políticos de distinto signo ideológico.

Así, un experimentado cargo técnico-político de los gobiernos del FA reflexionó, con preocupación: «Hay un problema de vínculo de la izquierda con las organizaciones sociales [ambientales]» (entrevista n.º 2). Desde el seno de dichas organizaciones, con otra mirada, un referente de MOVUS declaró a la prensa: «Me parece interesante que no veo tendencias partidarias dentro de los movimientos [socioambientales]».<sup>41</sup>

A este vínculo, entre distante y conflictivo, se suman la divergencia de visiones sobre la gestión hídrica entre e intra-partidos de izquierda y derecha (Mazzeo *et al.*, 2021), y la falta de jerarquización genuina que los temas ambientales han tenido, hasta ahora, en plataformas electorales y gubernamentales.

41 Camila Méndez (5 ago. 2023). «La defensa del agua y la vida: una militancia que trasciende la política partidaria». La Diaria. Recurso en línea. Recuperado de: <[https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2023/8/la-defensa-del-agua-y-la-vida-una-militancia-que-trasciende-la-politica-partidaria/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=findesemana](https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2023/8/la-defensa-del-agua-y-la-vida-una-militancia-que-trasciende-la-politica-partidaria/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=findesemana)>.

En suma, el carácter silencioso de la política hídrica ha beneficiado a ciertos actores económicos cuyos intereses fueron contemplados por el gobierno, aun cuando el déficit hídrico devino en conflicto y generó ruido. En tanto, los actores sociales movilizados en torno al agua, aunque protagonistas del conflicto, han contado con limitados recursos de poder y han exhibido dificultades de acción colectiva, al tiempo que no han conectado significativamente con los partidos más relevantes del sistema.

## 7. Conclusiones

La fallida tramitación de la crisis hídrica ilustra el igualmente fallido desempeño de las instituciones de la gobernanza del agua en Uruguay. El análisis de dicha gobernanza a la luz de tan singular evento permite concluir que: **i)** durante sucesivos gobiernos de distinto signo ideológico, la política hídrica no ha sido priorizada en la agenda pública; **ii)** ello ha tenido correlato con el débil funcionamiento de la gobernanza y con el incumplimiento de la vocación pautaada por la Constitución y la ley respecto a la participación ciudadana y la GIRH; **iii)** las instituciones participativas formalmente previstas para canalizar conflictos socioambientales han mostrado fallas para desempeñar tal cometido; **iv)** los actores sociales movilizados en torno al agua presentan problemas de acción colectiva, limitados recursos de poder y dificultades de organización, al tiempo que ponderan la protesta por encima de la participación institucionalizada; **v)** dichos actores mantienen endeble vínculos con partidos políticos de distinto signo ideológico.

Más tarde que temprano, llovió y la crisis hídrica se licuó, pero quedaron planteados los desafíos de una gobernanza muy sofisticada en sus reglas formales, mas muy debilitada en su funcionamiento. Los avances normativos necesitan recursos humanos y financieros para implementarse (voluntad política). En tiempos de cambio climático, y ante futuros cisnes negros, vale recordar a Maquiavelo: la fortuna (y las instituciones) siempre debe(n) ir acompañada(s) de la virtud.

## Referencias

- ALDOMONTE, H., y SÁNCHEZ, R. J. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Chile: CEPAL.
- ARMITAGE, D.; DE LOË, R., y PLUMMER, R. (2012). Environmental governance and its implications for conservation practice. *Conservation Letters*, 5 (4), 245-255.

- BARREIRO, M. (14 jun. 2023). Ponencia en seminario virtual «Mientras llega la lluvia: ¿Qué pasa con el agua en Uruguay?». Montevideo, Uruguay: Universidad de la República. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.youtube.com/watch?v=SB-fLd7VtYE&t=2584s>>.
- BENNETT, N. J., y SATTERFIELD, T. (2018). Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis. *Conservation Letters*, 11 (6), e12600.
- BIDEGAIN, G.; FREIGEDO, M., y CASULO, D. P. (2021). Nuevas conflictividades y vínculos entre movimientos sociales, partidos políticos y gobierno en el Uruguay progresista (2005-2020). *Sociologías*, 23, 388-417.
- BOYCE, J. K. (2021). Political Economy of the Environment: A look back and ahead. En E. Laurent y K. Zwicky (eds.), *The Routledge Handbook of the Political Economy of the Environment* (pp. 13-25). Londres, Reino Unido: Routledge.
- CCRSL (2023). 18.ª Sesión CRRH del RPFM, 22.ª Sesión de la CCRSL (29 jun. 2023). Recurso en línea. Recuperado de: <[https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2023-08/CCRSL%20Y%20CRRH-RPFM\\_22va.%20Sesi%C3%B3n%20y%2019na.%20Sesi%C3%B3n\\_29jun2023\\_vborrador\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2023-08/CCRSL%20Y%20CRRH-RPFM_22va.%20Sesi%C3%B3n%20y%2019na.%20Sesi%C3%B3n_29jun2023_vborrador_0.pdf)>.
- CULPEPPER, P. D. (2011). *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- DE CASTRO, F.; HOGENBOOM, B., y BOUD, M. (coords.) (2015). *Gobernanza Ambiental en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, ENGOV.
- DE LA MORA-DE LA MORA, G. (2023). Conceptual and Analytical Diversity of Environmental Governance in Latin America: A Systematic Review. *Environmental Management*, 71, 847-866.
- DOMÍNGUEZ, A.; ACHKAR, M., y FERNÁNDEZ, G. (2023). «Las estrategias de la ciudadanía frente a los procesos de privatización del agua: logros y desafíos en Uruguay».
- EJATLAS (s/f.). *Global Atlas of Environmental Justice*. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://ejatlas.org/>>.
- EVANS, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35 (14), 529-559.
- FACTUM (2023). *Evaluación de la población sobre la crisis hídrica*. Tercer bimestre 2023. Recurso en línea. Recuperado de: <[https://portal.factum.uy/pdf/articulos/2023/20230704\\_Factum\\_-\\_Evaluacion\\_sobre\\_Crisis\\_Hidrica\\_-\\_3o\\_Bimestre\\_2023.pdf](https://portal.factum.uy/pdf/articulos/2023/20230704_Factum_-_Evaluacion_sobre_Crisis_Hidrica_-_3o_Bimestre_2023.pdf)>.

- FAIRFIELD, T. (2015). Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17 (3), 411-441.
- GRAHAM, J.; AMOS, B., y PLUMPTRE, T. (2003). *Governance Principles for Protected Areas in the 21<sup>st</sup> Century*. Ottawa, Canadá: Institute of Governance, Parks Canada, CIDA.
- GRINDLE, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. Mariñez Navarro (coord), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 33-51). Ciudad de México, México: Porrúa.
- GUDYNAS, E. (2020). *La nueva institucionalidad ambiental*. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.montevideo.com.uy/Columnistas/Opinion--La-nueva-institucionalidad-ambiental-uc768904>>.
- GWP (Global Water Partnership) (2002). *Introducing Effective Water Governance*. Mimeo.
- HALL, P. A. (1997). The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations. En M. Irving y A. S. Zuckerman, *Comparative politics: rationality, culture, and structure* (pp. 174-207). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- INUMET (13 may. 2023). *Sequía meteorológica en Uruguay 2020-2023 (actualización)*. Área de Meteorología y Clima para la Sociedad. Recurso en línea. Recuperado de: <[https://www.inumet.gub.uy/sites/default/files/2023-05/Sequ%C3%ADa\\_2020\\_20a1%202023\\_Uruguay\\_Inumet\\_actualizaci%C3%B3n.pdf](https://www.inumet.gub.uy/sites/default/files/2023-05/Sequ%C3%ADa_2020_20a1%202023_Uruguay_Inumet_actualizaci%C3%B3n.pdf)>.
- KORPI, W. (2006). Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: Protagonists, consenters, and antagonists. *World Politics*, 58 (2), 167-206.
- LE BILLON, P. (2015). Environmental Conflict. En *The Routledge Handbook of Political Ecology* (pp. 598-608). Londres, Reino Unido: Routledge.
- MA (ex MVOTMA) (2017). *Plan Nacional de Aguas*.
- (2023a). Sesión del CCRRH-RPFM y de la CCRSL (21 jun. 2023). Anexo I. Recurso en línea. Recuperado de: <[https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2023-12/Anexo%20I\\_Desgrabacio%CC%81n\\_%2021jun2023.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2023-12/Anexo%20I_Desgrabacio%CC%81n_%2021jun2023.pdf)>.
- (2023b). Sesión del CCRRH-RPFM y de CCRSL (29 jun. 2023). Anexo I. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/minis>>

terio-ambiente/files/2023-08/Anexo%20I\_Desgrabacio%CC%81n\_%2029jun2023.pdf.

- MAYNTZ, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *PostData*, (11), 103-120.
- MAZZEO, N.; ZURBRIGGEN, C.; SCIANDRO, J.; TRIMBLE, M.; GADINO, I. y PÉREZ, D. (2021). Agua, ambiente y territorio: avances, barreras y desafíos en la gobernanza de los recursos hídricos. En G. Bidegain, M. Freigedo y C. Zurbriggen (coords.), *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (pp. 505-529). Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política.
- NORTH, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- OLSON, M. (1992). La lógica de la acción colectiva. En *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 203-220). Barcelona, España: Ariel.
- ONSC (2023). *Vínculos laborales con el Estado 2022*. Montevideo, Uruguay: Presidencia de la República, Oficina Nacional del Servicio Civil. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/vinculos-laborales-estado-altas-bajas-2022>>.
- OSTROM, E. (1999). Coping with tragedies of the commons. *Annual review of political science*, 2 (1), 493-535.
- PAHL-WOSTL, C. (2015). *Water Governance in the Face of Global Change: From Understanding to Transformation*. Londres, Reino Unido: Springer.
- SANTOS, C. (2019). *Naturaleza y hegemonía progresista en Uruguay. Los conflictos ambientales durante los gobiernos del Frente Amplio*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Recurso en línea. Recuperado de: <<https://repositorio.ungs.edu.ar/handle/UNGS/738>>.
- SANTOS, C.; VALDOMIR, S.; IGLESIAS, V., y RENFREW, D. (2006). Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay. Ediciones de la Canilla.
- SCHEIDEL, A., et al. (2020). Environmental conflicts and defenders: A global overview. *Global Environmental Change*, 63, 102-104.
- TAKS, J. (2008). «El Agua es de Todos/Water for All»: Water resources and development in Uruguay. *Development*, 51 (1), 17-22.
- TARROW, S. (1997). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza.

- TERMEER, C. J.; DEWULF, A., y VAN LIESHOUT, M. (2010). Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. *Ecology and society*, 15 (4), s/p.
- TRIMBLE, M. (15 jun. 2023). Ponencia en seminario virtual «Mientras llega la lluvia: ¿Qué pasa con el agua en Uruguay?». Montevideo, Uruguay: Universidad de la República. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.youtube.com/watch?v=NOqQyPQdipU&t=1607s>>.
- WATER FORUM OF THE AMERICAS (2011). *Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos*. Documento temático de las Américas. 6.º Foro Mundial del Agua. S/d.
- ZURBRIGGEN, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19 (38), 39-64.
- ZURBRIGGEN, C.; PÉREZ, D., y MAZZEO, N. (2022). Gobernanza ambiental en tiempos turbulentos: retos y encrucijadas en el siglo XXI. *Cuadernos del Claeh*, 41 (116), 181-198.

### **Entrevistas realizadas para este artículo:**

- Entrevista n.º 1: integrante de la CNDAV (16 may. 2023).
- Entrevista n.º 2: referente técnico-político de los gobiernos del FA (17 may. 2023).
- Entrevista n.º 3: dirigente de la FFOSE (25 may. 2023).
- Entrevista n.º 4: integrante de la CC de la laguna del Sauce y de la academia (31 may. 2023).
- Entrevista n.º 5: cargo técnico de la DINAGUA (1 jun. 2023).

*Contribución de autoría.* Este trabajo fue realizado en partes iguales por Alexandra Lizbona y Andrea Delbono.

*Disponibilidad de datos.* Los datos de este artículo no se encuentran disponibles.