

Evaluación de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía desde la perspectiva de sus participantes

*Informe de resultados preliminares - Proyecto GobHidro
“Territorios hidrosociales y gobernanza policéntrica: Aportes hacia una mejora en la
calidad del agua en la Cuenca del Río Santa Lucía (Uruguay)”*

Autores: Micaela Trimble, Natalia Dias Tadeu, Marila Lázaro,
Mauricio Venegas y Paula Venturini

Diciembre de 2021

Índice

Introducción	1
Métodos empleados para el análisis	2
Resultados de las entrevistas	3
<i>Logros y aspectos positivos de la Comisión de Cuenca</i>	3
<i>Dificultades y desafíos de la Comisión de Cuenca</i>	5
<i>Sugerencias para un mejor funcionamiento</i>	10
Consideraciones finales	11
Agradecimientos	11

Introducción

El presente informe reúne resultados preliminares vinculados a uno de los objetivos del Proyecto GobHidro¹, un proyecto de investigación enfocado en las interrelaciones entre los diferentes actores, el agua y los territorios, así como en la gobernanza del agua en la cuenca del río Santa Lucía (Uruguay), el cual se inició en julio de 2020 con el apoyo del Fondo María Viñas de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. En dicho objetivo del proyecto buscamos evaluar la gobernanza del agua en la cuenca del río Santa Lucía. Si bien se trata de un concepto polisémico, al investigar la “gobernanza” analizamos las interacciones entre instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, y otros actores de distintos sectores y a diferentes niveles (nacional, departamental, municipal y local), para entender cómo tienen lugar los procesos de toma de decisiones para la gestión, la planificación, el monitoreo, la fiscalización y el control, entre otros. El proyecto se propone identificar estrategias que favorezcan y fortalezcan una gobernanza caracterizada por coordinaciones entre los diferentes niveles, diversos ámbitos de toma de decisiones, participación diversa e inclusiva, entre otros. Este modelo de gobernanza (conocido como adaptativa) surge como un enfoque para lidiar con la incertidumbre y complejidad de los sistemas socioecológicos (en permanente cambio, como las cuencas hidrográficas), a través de la interacción dinámica entre actores a diferentes niveles organizacionales, la consideración de múltiples saberes (por ej. locales, científicos), y prácticas de manejo adaptativo (monitoreo, reflexión, aprendizaje y retroalimentación).

La Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía (CCRSL) podría ser definida como el principal ámbito formal de gobernanza del agua (el cual coexiste con otros espacios interinstitucionales y multiactorales², tanto sobre recursos hídricos como más amplios). Este espacio fue creado en el año 2013 en el marco de la Política Nacional de Aguas (Ley N°18.610 - 2009), cuyas bases se remontan a la reforma constitucional del año 2004. La creación de esta comisión fue acelerada tras los eventos de sabor y olor en el agua abastecida por OSE en la región metropolitana de Montevideo ese año. Al igual que las demás comisiones de cuenca del país, su composición es tripartita, con representantes del gobierno, usuarios y sociedad civil. La preside la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Ambiente (anterior Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), y la integran diversas instituciones de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal), la empresa estatal de agua potable y saneamiento (OSE), organizaciones sociales, organizaciones de productores, instituciones académicas y sector industrial.

Según establece su decreto de creación, la CCRSL se crea en la órbita del Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su Frente Marítimo, "como órgano consultivo, deliberativo, asesor y de apoyo a la gestión de los Consejos Regionales" (Dec. N°106/013, Artículo 1). Sus competencias son las siguientes: "a) Colaborar activamente en la formulación y ejecución del Plan de Recursos Hídricos para la Cuenca del Río Santa Lucía, de conformidad con las directrices impartidas por el Consejo Regional respectivo o la DINAGUA; b) Vincular al Poder Ejecutivo con los demás actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas; c) Asesorar y colaborar con el Consejo Regional y la DINAGUA en el ámbito de su competencia en la gestión local de los recursos naturales; d) Propiciar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana reconocido por el capítulo VI de la Ley de Política Nacional de Aguas; e) Emitir opinión de oficio a solicitud de la autoridad competente acerca de los criterios para el otorgamiento de derechos de uso de los recursos hídricos de la cuenca y para el cobro por su uso, así como también sobre proyectos de uso de recursos hídricos susceptibles de generar impacto en el territorio de la cuenca; f) Elaborar y elevar a consideración del Consejo

¹ <http://saras-institute.org/wp-content/uploads/2020/09/RESUMEN-PROYECTO-STA-LUCIA-FMV.pdf>

² Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su Frente Marítimo, Junta Asesora Regional de Riego, Mesas de Desarrollo Rural de los departamentos de la cuenca, Comisión Asesora Específica del Área Protegida Humedales de Santa Lucía.

Informe de resultados preliminares - diciembre 2021

Regional criterios de administración de conflictos por el uso de los recursos hídricos de la Cuenca." (Dec. N°106/013, Artículo 7).

La CCRSL cuenta con un reglamento de funcionamiento interno que determina las competencias y roles de su presidente (Director Nacional de Aguas), de la Secretaría Técnico-Administrativa (dependiente de la DINAGUA) y de sus miembros. A su vez, el reglamento presenta las pautas o normas para la convocatoria a las sesiones (por su presidente o a solicitud de un tercio de sus miembros), para el orden del día (por ej., envío con 20 días de antelación para su análisis previo y los miembros pueden proponer temas), proceso de toma de decisiones (por consenso, o por votación en caso de no lograrse un consenso tras el tratamiento del tema en dos sesiones), actas (firmadas por su presidente y refrendadas por al menos un miembro de cada parte integrante - gobierno, usuarios, sociedad civil), formación de grupos de trabajo, entre otros.

En este informe presentamos los principales resultados del Proyecto GobHidro analizados hasta el momento referidos a la evaluación del funcionamiento de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía, desde la perspectiva de sus participantes. En la siguiente sección detallamos la estrategia metodológica seguida, luego de lo cual presentamos los resultados organizados en tres partes: (i) logros y aspectos positivos de la Comisión de Cuenca; (ii) dificultades y desafíos; y (iii) sugerencias para un mejor funcionamiento, todo desde la perspectiva de las personas entrevistadas. Por último, presentamos algunas consideraciones finales que se desprenden de este trabajo.

Métodos empleados para el análisis

Entre noviembre de 2020 y septiembre de 2021 fueron entrevistados de forma virtual 44 actores de la cuenca del río Santa Lucía, los cuales pueden agruparse en los siguientes sectores: gobierno nacional, gobierno departamental, gobierno municipal, organizaciones sociales, academia e investigación, y sector productivo. El objetivo de las entrevistas (semi-estructuradas) fue conocer la opinión de éstos sobre los problemas referidos al agua en la cuenca y algunas de las propuestas que están en marcha para abordarlos; la gobernanza del agua, y las relaciones sociales entre diversos actores.

Treinta y dos del total de 44 entrevistados habían participado de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía. A estas 32 personas, vinculadas a 23 instituciones u organizaciones (Tabla 1), les consultamos sobre los logros que percibían de este ámbito (pregunta que generalmente derivaba en la identificación de aspectos positivos de la comisión), así como sobre sus dificultades y desafíos, entre otros. Todas las entrevistas fueron grabadas (con previa autorización) y posteriormente transcritas. Para el presente informe analizamos de forma cualitativa las respuestas a dos preguntas abiertas³, categorizando, según similitudes y diferencias, los temas que fueron planteados por los entrevistados. Los resultados que se presentan en este informe son preliminares pues el proceso de análisis en profundidad aún está en marcha; resta analizar otras preguntas realizadas en las entrevistas (por ej., los actores participantes, las dinámicas de trabajo, el impacto político de la Comisión de Cuenca), así como todas las menciones que haya habido a este ámbito en cualquier momento de la entrevista.

³ ¿Cuáles son los principales logros que percibe de la Comisión de Cuenca? ¿Cuáles considera que son las principales dificultades o los desafíos de este espacio?

Informe de resultados preliminares - diciembre 2021

Tabla 1 - Número de entrevistados y número de instituciones u organizaciones por sector a las que éstos pertenecían

Sector	Nº de entrevistados	Nº de instituciones u organizaciones
Organizaciones sociales	6	4
Academia e investigación	5	3
Sector productivo	3	3
Gobierno nacional (*)	13	9
Gobierno departamental	3	2
Gobierno municipal	2	2
Total	32	23

(*) El mayor número de entrevistados del gobierno nacional, en comparación con otros sectores, es reflejo de la composición de la Comisión de Cuenca.

En paralelo a la realización y análisis de las entrevistas, desde que inició el proyecto hemos revisado diversos documentos (incluyendo legislación, actas de la Comisión de Cuenca, etc.). Asimismo, en 2021 realizamos observación participante en las dos sesiones virtuales que hubo de esta comisión (en agosto y noviembre); es decir, asistimos para conocer de primera mano el funcionamiento del espacio, sus integrantes, sus dinámicas (de forma similar a como realizamos en otros ámbitos multiactorales que existen en la cuenca y que pudimos acompañar de forma virtual).

Resultados de las entrevistas

En la primera subsección presentamos los logros y aspectos positivos de la Comisión de Cuenca, identificados por los entrevistados, mientras que en la segunda presentamos las dificultades y los desafíos que éstos reconocieron. En ambos casos se presentan gráficas que permiten visualizar qué aspectos fueron los más frecuentes en las entrevistas, y cuáles fueron planteados por un único sector o por varios de éstos (gobierno nacional, gobiernos departamentales, gobiernos municipales, organizaciones sociales, academia e investigación, sector productivo). Vale la pena recordar que las preguntas realizadas en las entrevistas fueron abiertas y no de múltiple opción. Como criterio general, incluimos en las gráficas todos los aspectos que fueron mencionados por al menos dos entrevistados. En la tercera subsección de los resultados, presentamos las sugerencias que plantearon algunas personas en las entrevistas, generalmente asociadas a las dificultades o desafíos observados.

Logros y aspectos positivos de la Comisión de Cuenca

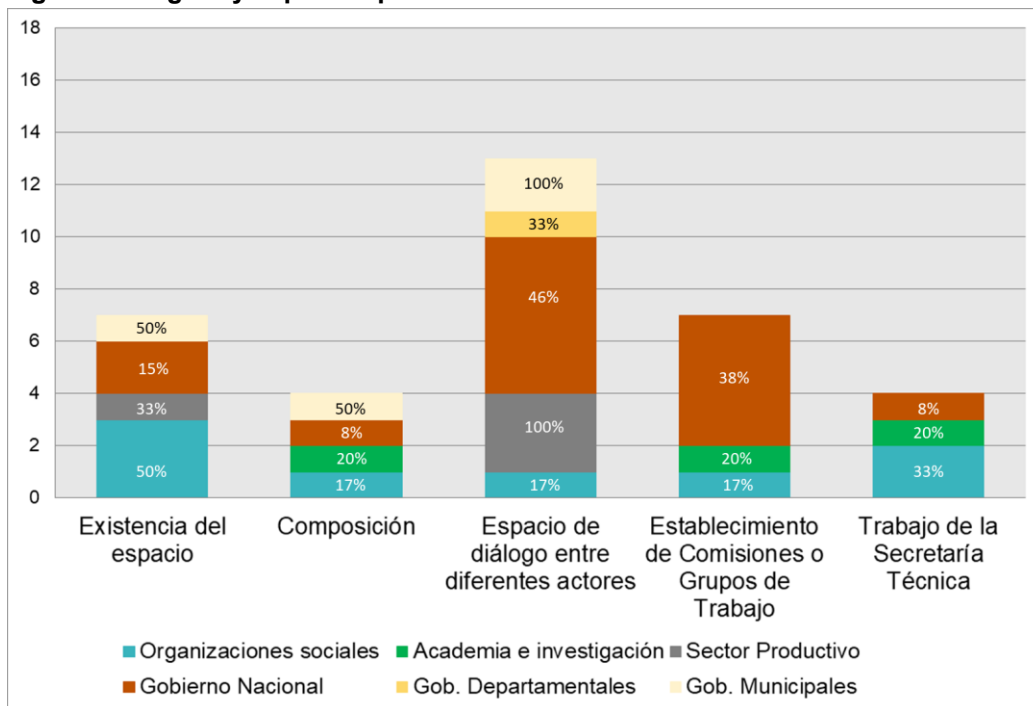
Cinco de los 32 entrevistados, pertenecientes a organizaciones sociales y al sector académico, plantearon que no identifican logros como tales de la Comisión de Cuenca. A pesar de ello, en general valoran la herramienta; algunos lo identifican como un espacio que aún debe ser construido.

La existencia del espacio en sí fue de hecho uno de los logros mencionados (Figura 1). En particular, el aspecto más destacado de la Comisión de Cuenca como herramienta (13 personas de 5 sectores) es que se trata de un espacio (o foro) para dialogar y discutir entre los distintos actores (por ej., público, privado, sociedad civil), sobre diversos asuntos, incluyendo los problemas de la cuenca, soluciones y políticas

Informe de resultados preliminares - diciembre 2021

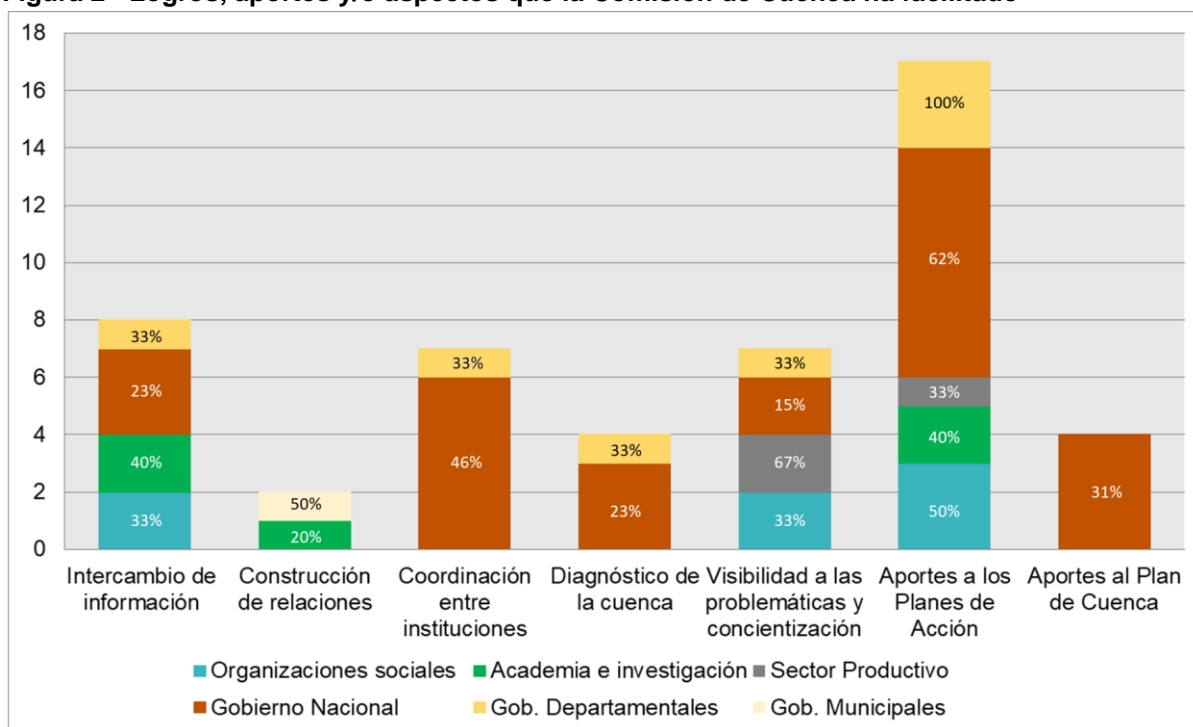
posibles, gestión de recursos hídricos, entre otros. El establecimiento de comisiones o grupos de trabajo para abordar temas específicos entre los distintos actores (por ej. sobre calidad del agua, bosque ribereño, zonas buffer, restauración socioecológica) fue también destacado como algo positivo. Con relación a la composición de la Comisión de Cuenca, se valoró que ésta sea variada y abierta, que incluya a actores de gobierno, academia y sociedad civil, y que el número de participantes sea relativamente alto. El trabajo de la Secretaría Técnica de la DINAGUA, a cargo de organizar y coordinar las actividades de la comisión también fue reconocido. Por último, un entrevistado del gobierno nacional valoró positivamente la difusión pública de los registros de la comisión. En las figuras que se presentan, se puede observar el número de actores de cada sector (eje Y) que mencionaron cada una de las categorías de logros y aspectos positivos de la comisión (eje X), así como el porcentaje de personas de cada sector que planteó cada logro.

Figura 1 - Logros y aspectos positivos de la Comisión de Cuenca como “herramienta”



Considerando el total de logros y aspectos positivos de la Comisión de Cuenca identificados por los entrevistados, el más frecuente (17 personas de 5 sectores) refirió a los aportes realizados a los Planes de Acción (Figura 2). El Plan de Acción para la Protección de la Calidad Ambiental y la Disponibilidad de las fuentes de Agua Potable en la cuenca del Río Santa Lucía fue aprobado por el MVOTMA en 2013 (asociado al conflicto de calidad anteriormente mencionado), y a fines de 2019 se aprobaron sus medidas de segunda generación. Los entrevistados destacaron, por ejemplo, los aportes realizados desde el ámbito de la Comisión de Cuenca para la ampliación de las zonas buffer o de amortiguación. Por otra parte, desde el gobierno nacional también fueron destacados los aportes de la comisión a la elaboración del Plan de Cuenca para la gestión integrada de los recursos hídricos. En una línea similar, un entrevistado del gobierno departamental destacó los aportes de la comisión sobre zonas buffer para su inclusión en el Programa de Ordenamiento Territorial para la cuenca.

Figura 2 - Logros, aportes y/o aspectos que la Comisión de Cuenca ha facilitado



Otro aspecto de la Comisión de Cuenca destacado como positivo por entrevistados de diversos sectores, es el intercambio de información que se da en ésta. Se presentan informaciones sobre proyectos, planes, estudios, problemáticas, entre otros, lo cual permite que quienes asisten estén actualizados sobre los diversos trabajos que se están realizando vinculados a la cuenca, se señala. La comisión (a través de grupos de trabajo) también ha hecho esfuerzos de sistematización de información existente de la cuenca. En ese sentido, algunos actores gubernamentales reconocieron que uno de los logros de la comisión es el diagnóstico de la situación de la cuenca, la identificación de necesidades, y el haber llegado a acuerdos sobre los problemas existentes. Entrevistados de diversos sectores destacaron el trabajo de la comisión en darle visibilidad a las problemáticas de la cuenca (principalmente a las de calidad del agua), sensibilizar o concientizar sobre éstas, y poner el tema en agenda. Otros dos logros de la Comisión de Cuenca identificados en las entrevistas refieren a la construcción de relaciones entre los actores participantes, y a la articulación y coordinación entre las instituciones miembro, por ejemplo: entre instituciones que actúan en el territorio, entre instituciones del gobierno nacional y los gobiernos departamentales, entre el MGAP y el MVOTMA (actual MA), entre direcciones de éste último. Asociado a la mención de múltiples logros, una entrevistada del gobierno nacional señaló que la trayectoria de la Comisión de Cuenca ayudó a que se aprobara el Proyecto Euroclima+⁴.

Dificultades y desafíos de la Comisión de Cuenca

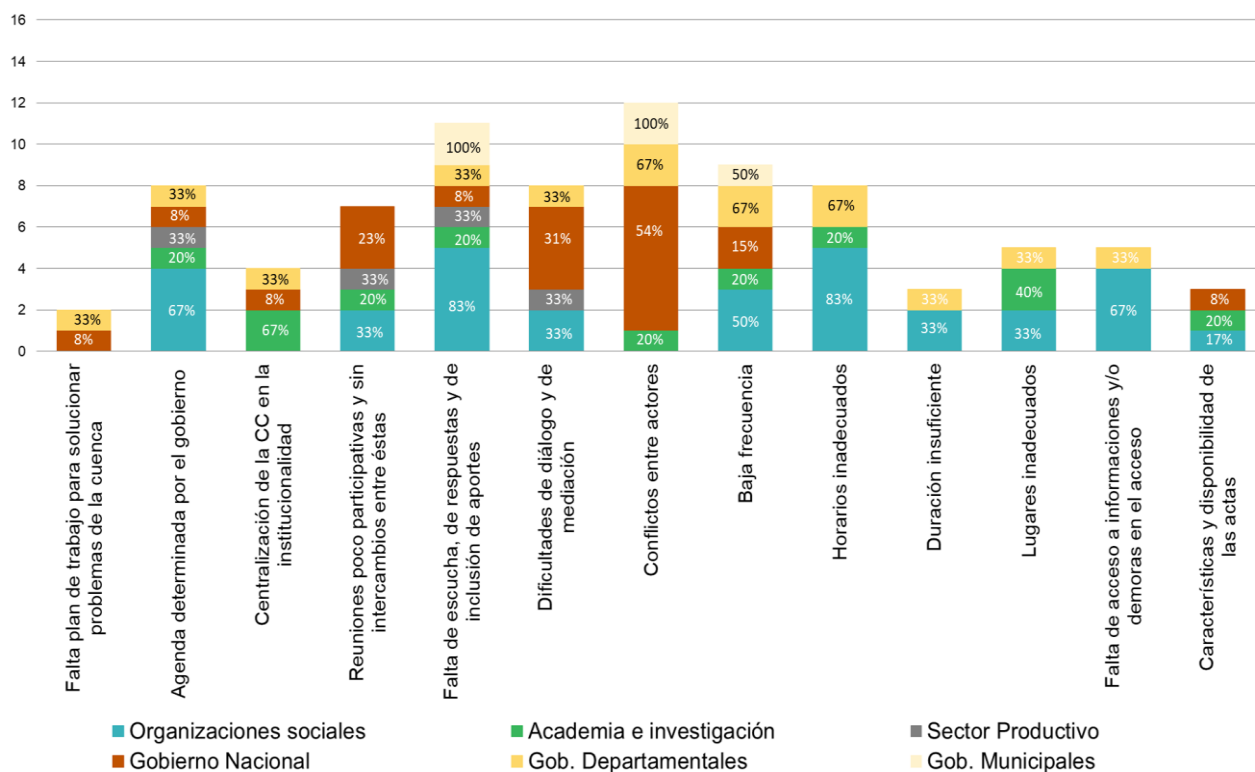
La mayor parte de las dificultades de la Comisión de Cuenca identificadas por los entrevistados refieren a las dinámicas y funcionamiento de las reuniones de este espacio (Figura 3). Entre éstas, las dificultades nombradas con mayor frecuencia y por diversidad de sectores fueron los conflictos existentes entre los actores participantes (por ejemplo, entre el gobierno nacional y la sociedad civil), los cuales son difíciles de manejar (12 personas de 4 sectores), y por otra parte la falta de escucha, de respuestas a planteos realizados, y de incorporación de los aportes vertidos en las reuniones (11 personas de 6 sectores). La

⁴ <https://euroclimaplus.org/proyectos-agua/item/524-sistema-operacional-de-monitoreo-e-alerta-en-cantidad-y>

Informe de resultados preliminares - diciembre 2021

dificultad de los conflictos y tensiones, también se vincula a ciertas dificultades de diálogo, de mediación y de construcción de acuerdos.

Figura 3 - Dificultades y desafíos sobre las reuniones de la Comisión de Cuenca



Entrevistados de diversos sectores identificaron como dificultad la baja frecuencia de reuniones de la Comisión de Cuenca. Según las actas, hubo 13 sesiones desde su creación en el año 2013 hasta 2019. Luego hubo un período en que la comisión no sesionó, algo que surgió con preocupación en las entrevistas, hasta que su funcionamiento fue retomado en agosto de 2021⁵. Se identificó como desafío el mantener la continuidad del funcionamiento de este espacio. Vinculado a la frecuencia, tres entrevistados señalaron que la duración de las reuniones era insuficiente, considerando que pasaban muchos meses entre un encuentro y el siguiente. El horario de las reuniones fue cuestionado desde actores de la sociedad civil, academia y gobiernos departamentales. Principalmente explicaron que las reuniones en horario “de oficina” impiden o dificultan la participación de personas que no sean funcionarios públicos, quienes deben ausentarse a su trabajo para poder participar, con las consecuencias que eso conlleva. Pero una persona indicó que las reuniones eran convocadas tarde (19-20hs), lo cual también representaba una dificultad. Desde la sociedad civil, academia y gobiernos departamentales se cuestionó el lugar donde ocurrieron varias reuniones (Ciudad Vieja), por los traslados que ello implicaba (a pesar de que en ocasiones se pusiera a disposición algún vehículo).

Por otra parte, actores de 5 sectores identificaron como dificultad que la agenda de las reuniones esté determinada por el gobierno. En una línea similar, se reconoció como dificultad o desafío la centralización de la Comisión de Cuenca en la institucionalidad, con el liderazgo oficial de la DINAGUA para todo lo referido a las reuniones de este ámbito. Dos actores plantearon que hace falta una agenda de trabajo propicia a identificar y a generar caminos de solución de los problemas, para contribuir a mejorar la cuenca.

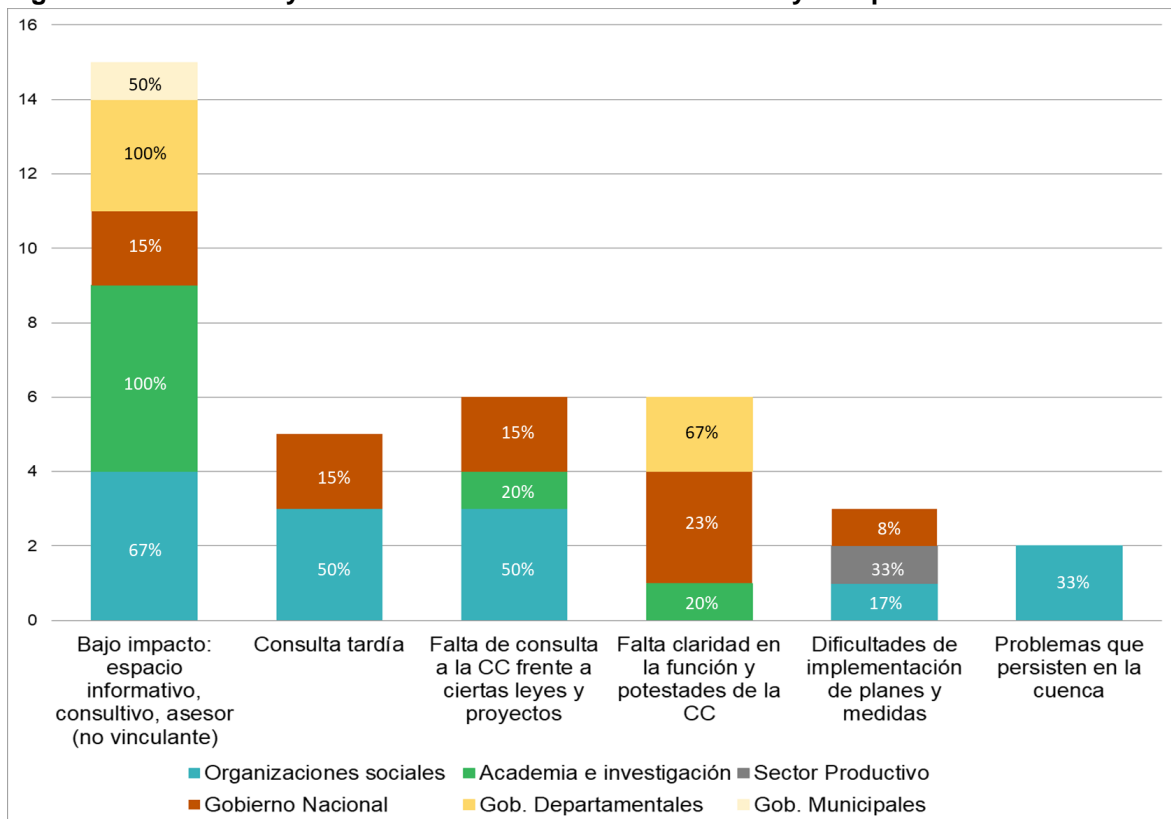
⁵ A pesar de que algunos entrevistados se refirieron a una frecuencia estipulada de dos reuniones anuales que debía cumplirse, la legislación referida a comisiones de cuenca y el reglamento de funcionamiento de esta comisión en particular no hacen referencia a una frecuencia específica para sus sesiones.

Informe de resultados preliminares - diciembre 2021

Actores de diversos sectores también cuestionaron el formato de las reuniones, señalando que son muy expositivas, desarrollan procesos de planificación muy técnicos, y carecen de metodologías de participación y de trabajo que permitan mantener el interés de los participantes. A su vez, señalaron que falta intercambio o un canal fluido de comunicación entre una reunión y la siguiente, para profundizar los temas que quedan en la agenda. Principalmente desde el sector de la sociedad civil pero también desde un gobierno departamental se identificaron dificultades de acceso a la información. Plantearon que existe información a la que no se tiene acceso (por ej., planes de las empresas para reducir la contaminación, o seguimiento a éstas por parte de las instituciones), mientras que otra información es recibida con demoras antes de las reuniones, incumpliendo el plazo que determina el reglamento de la comisión. Con relación a las actas, se identificaron como dificultades tanto aspectos de su contenido (por ej., carecen de nombres de quienes participaron o intervinieron) como de su disponibilidad, ya que no todas están disponibles en la web.

Por otra parte, de las entrevistas se desprenden 6 dificultades que refieren a las funciones y al impacto de la Comisión de Cuenca (Figura 4). El carácter consultivo y asesor de este ámbito fue de hecho la dificultad que apareció con mayor frecuencia en las entrevistas (15 actores de 5 sectores). Estos actores describen a la comisión como un espacio informativo y consultivo, convocado para rendir cuentas, presentar informes, etc., y con capacidades limitadas, tanto de tomar decisiones (al no tener carácter vinculante) como de asesorar (el cual es su rol estipulado por ley). Como éstos explicaran en las entrevistas, el carácter asesor implica que haya una dependencia de la voluntad política para que se tome o se implemente lo que se propone desde la comisión. Al cuestionar este bajo impacto de las comisiones de cuenca, algunos entrevistados cuestionaron el incumplimiento de la Constitución de la República en lo que refiere a participación social y gestión participativa. Relacionado con estas diferentes perspectivas sobre la Comisión de Cuenca y su alcance, otra dificultad mencionada (desde tres sectores) fue la falta de claridad sobre las funciones de la comisión (por ej. en lo que es posible realizar y lo que no, en sus potestades específicas), lo cual lleva a que se pierda el rumbo de los objetivos, según explicó un entrevistado.

Figura 4 - Dificultades y desafíos vinculados con las funciones y el impacto de la Comisión de Cuenca



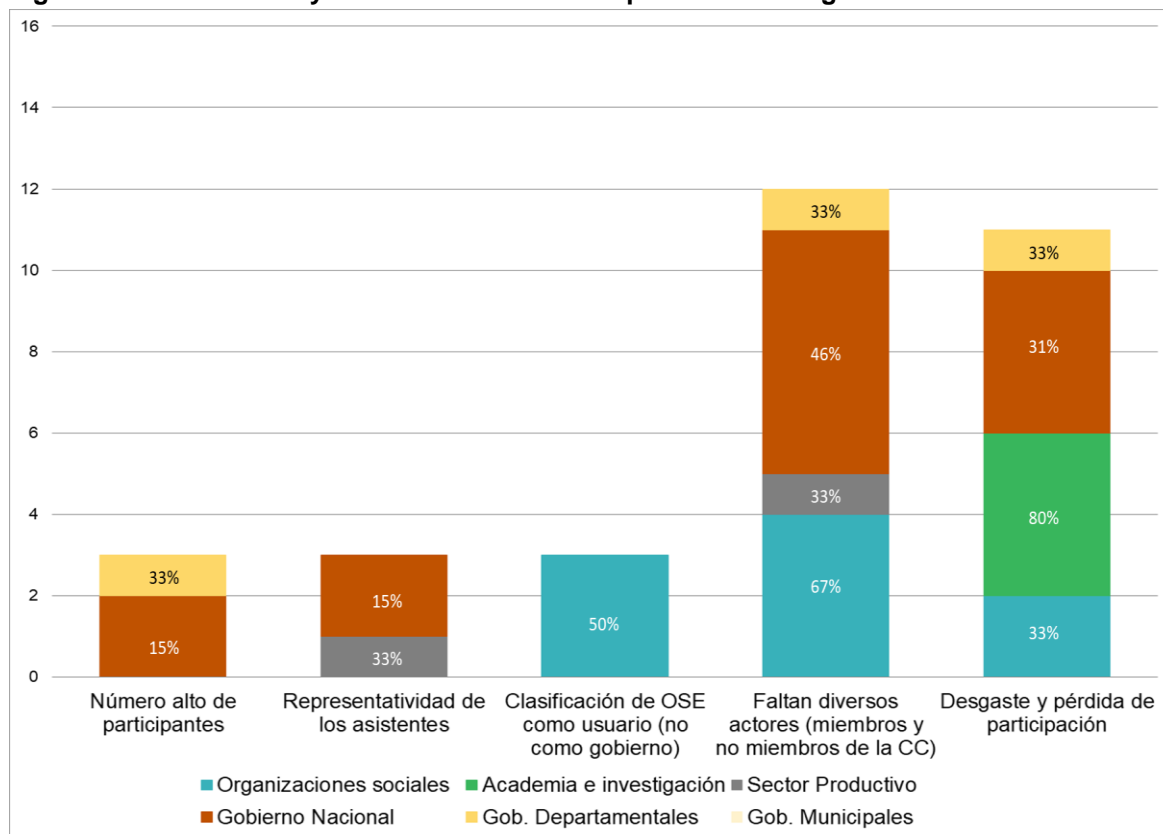
Informe de resultados preliminares - diciembre 2021

Con respecto al carácter consultivo de la Comisión de Cuenca, se identificó como dificultad (desde la sociedad civil y actores del gobierno nacional) que las consultas a la comisión sean generalmente realizadas de forma tardía, convirtiéndose en un espacio para validar o legitimar lo elaborado desde el gobierno. Además, desde esos sectores y por parte de un actor académico, se planteó con preocupación la falta de consulta a la comisión frente a ciertas leyes o proyectos con impacto potencial en la cuenca, tales como la ley de riego, el Proyecto Neptuno, el proyecto de ley forestal, y grandes proyectos de inversión.

Si bien la Comisión de Cuenca realizó aportes a planes específicos (como se presentaba en la sección sobre logros identificados), tres entrevistados reconocieron como dificultad la implementación de estos planes y medidas asociadas, ya que estos instrumentos muchas veces no tienen fuerza legal, o enfrentan barreras diversas para su implementación y cumplimiento. A su vez, dos actores de la sociedad civil plantearon el desafío de no haber podido regular el monocultivo de transgénicos (considerando a esta actividad como causante de diversos otros problemas), así como la continuidad de los problemas de desmonte, especies invasoras, forestación, extracción de arena, lodos residuales, entre otros.

Con relación a la composición de la Comisión de Cuenca y sus integrantes (Figura 5), 12 entrevistados de 4 sectores se refirieron a actores que faltan o que deberían tener mayor participación, tales como: Intendencias, Municipios, Ministerio de Salud Pública, sector industrial, organizaciones sociales (además de las que ya forman parte), población local o vecinos. En menor medida fueron planteadas como dificultades el tamaño de la comisión (gran número de participantes) y la representatividad de los asistentes, incluyendo diferencias en número de personas por cada organización participante. Desde organizaciones de la sociedad civil se cuestiona que OSE integre la comisión en carácter de usuario en vez de como parte del sector gubernamental, argumentando que eso exime a la institución de su responsabilidad de cuidar el agua bruta.

Figura 5 - Dificultades y desafíos sobre la composición e integrantes de la Comisión de Cuenca

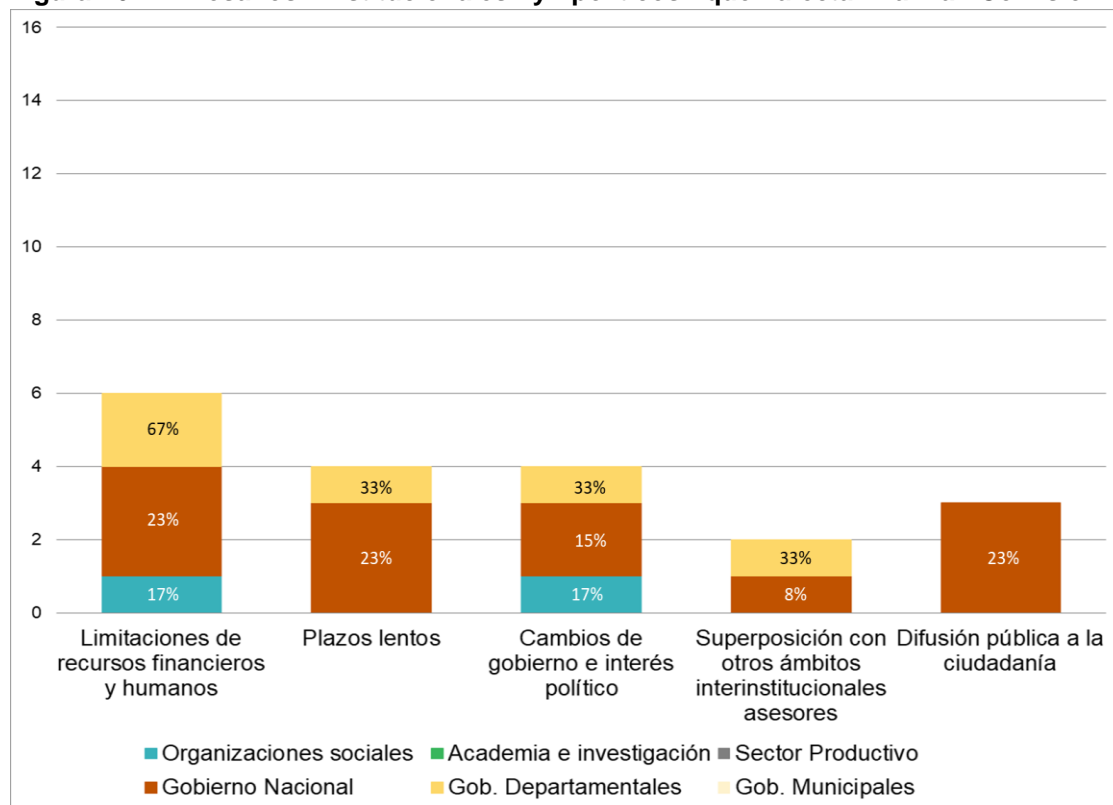


Informe de resultados preliminares - diciembre 2021

Una dificultad planteada con frecuencia en las entrevistas (11 actores de 4 sectores) refiere al desgaste de la participación, el cual está asociado a las numerosas dificultades que son percibidas y ha provocado la discontinuidad en la participación de algunos actores. Algunos entrevistados explicaron que el desgaste es producto de no ver acciones concretas o expectativas cumplidas, así como de la falta de escucha o incorporación de lo compartido en las reuniones; la comisión pasa a ser considerada “como un foro de discusión” en el cual “se pierde el tiempo”, se señaló. En particular, algunas personas de las que entrevistamos decidieron dejar de formar parte de la Comisión de Cuenca debido a estas razones.

Por último, de las entrevistas se desprenden algunos desafíos institucionales y políticos referidos a la Comisión de Cuenca (Figura 6), los cuales fueron planteados principalmente desde el gobierno (nacional y departamentales). Uno de esos desafíos refiere a limitaciones de recursos financieros y humanos (principalmente en DINAGUA) para las comisiones de cuenca, las cuales impactan en el funcionamiento del espacio (por ejemplo, frecuencia de reuniones, intercambio entre reuniones, gastos de los participantes). Otro desafío identificado refiere a los plazos lentos de las cuestiones institucionales, los cuales suelen ser mayores que lo esperado por los participantes de la comisión, según fuera explicado. Los riesgos de que la continuidad de la Comisión de Cuenca se vea afectada por los cambios de gobierno fue otro de los desafíos mencionados, junto con la necesidad de interés político en este ámbito. También se mencionó (en este caso solo desde el gobierno nacional) el desafío de la difusión pública, tanto sobre la Comisión de Cuenca en sí (para que la ciudadanía sepa de su existencia y funcionamiento) como sobre los Planes en los que ésta trabaja. Como se mencionaba al inicio, existen otros ámbitos asesores que reúnen a diferentes actores en la cuenca; esta superposición o coexistencia de la Comisión de Cuenca con otros ámbitos compuestos por las mismas instituciones y las mismas personas fue identificada como una dificultad o un desafío por parte de dos entrevistados.

Figura 6 - Desafíos institucionales y políticos que afectan a la Comisión de Cuenca



Sugerencias para un mejor funcionamiento

Algunos entrevistados (de cinco sectores) hicieron sugerencias o propuestas relacionadas a dificultades o desafíos que nombraron. Entre ellas, se destaca la propuesta de mejorar la difusión y comunicación desde la Comisión de Cuenca con respecto a resultados y trabajos realizados en su ámbito, fecha y lugar de las reuniones, y que éstas sean abiertas a los vecinos. También se sugirió la adopción de dinámicas que propicien mayor interacción entre actores (evitando que las exposiciones tomen la mayor parte del tiempo de las reuniones) y la incorporación de espacios y metodologías de trabajo continuo con participantes (por ej., talleres entre las reuniones), los cuales permitirían identificar temas y volcarlos a las discusiones en las reuniones de la comisión⁶. A partir de ello, los miembros de la comisión tendrían la posibilidad de presentar sus opiniones sobre lo que consideren que debería ser diferente. También se destacó la necesidad de repensar los métodos de participación que son empleados, definiendo objetivos y resultados claros que pueden ser alcanzados a partir de las reuniones. Asimismo, fue mencionada la necesidad de un mayor nivel de respuesta de parte de las instituciones a los aportes, planteos y reivindicaciones que surgen en las reuniones.

Por otra parte, en las entrevistas se planteó la necesidad de una mayor participación de los diferentes actores en la ejecución y el seguimiento de planes y medidas en la cuenca, así como de recursos para que la Comisión de Cuenca pueda ampliar su capacidad de dar soluciones a los problemas. En este sentido, con relación al impacto de la comisión, hubo diferentes propuestas. Algunos entrevistados plantearon que la comisión debería ser un ámbito vinculante sobre todos los temas que ésta aborde; otros consideraron que la comisión debería poder tomar decisiones vinculantes en algunos de los temas de su competencia, mientras que otra propuesta plantea que se debería analizar las ventajas y desventajas de convertir a la Comisión de Cuenca en un ámbito vinculante para analizar las implicancias. Vale recordar que desde diferentes sectores entrevistados el carácter no vinculante y asesor de la Comisión de Cuenca fue señalado como una limitante para la toma de decisiones.

Fue mencionado por algunos actores que, dada la complejidad de la cuenca, sería importante promover una gestión por subcuencas, subcomisiones y/o áreas temáticas. Se sugirió también ampliar la comprensión de que la comisión puede facilitar coordinaciones entre actores para abordar los conflictos existentes. Y se propuso establecer contactos con otros ámbitos interinstitucionales o multiactorales de la cuenca, como las Mesas de Desarrollo Rural.

Con relación al rol de coordinación de la Comisión de Cuenca (organizar reuniones, llevar la agenda, etc. - del cual está a cargo la Secretaría Técnica de DINAGUA), se sugirió establecer una coordinación rotativa entre los diferentes sectores miembros (sociedad civil, usuarios, gobierno), por un plazo a definir. El sector que esté a cargo de la coordinación podría contar con el apoyo de secretaría de la DINAGUA. También se sugirió que los documentos e informes producidos a partir de las discusiones de la Comisión de Cuenca, deberían sintetizar y registrar los puntos de discordancias, en casos de que haya votaciones por falta de consenso.

Por último, también se propuso incorporar una evaluación (o balance) con los actores de la comisión, de forma periódica, sobre lo que fue trabajado, para entender qué no funciona o qué funcionó bien⁷. Las sugerencias y propuestas presentadas en esta sección reflejan evaluaciones y expectativas de los participantes sobre la Comisión de Cuenca; en la mayor parte de los casos surgieron cuando mencionaron alguna dificultad y/o desafío del ámbito.

⁶ Con respecto a dinámicas que propicien mayor intercambio entre los participantes, a partir de la observación participante de las reuniones de la Comisión de Cuenca en 2021, se pudo verificar que más del 50% del tiempo de las sesiones fue ocupado con exposiciones desde las instituciones.

⁷ De las entrevistas surge una experiencia similar en una Mesa de Desarrollo Rural de la cuenca, en la que todos los años, en diciembre, es realizado un balance con los participantes sobre las actividades realizadas, sobre lo que funcionó bien y lo que no, y formas de mejorar para el período siguiente.

Consideraciones finales

En este informe presentamos resultados preliminares del Proyecto GobHidro referidos a la evaluación del funcionamiento de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía, a partir de entrevistas realizadas entre noviembre de 2020 y septiembre de 2021, con 32 personas de 23 organizaciones de 6 sectores. En el informe se recogen las perspectivas de estos actores a partir de lo que fue su experiencia y su participación en dicho ámbito. Como es esperable en espacios formales de gobernanza que reúnen a diferentes actores, existen diferentes perspectivas sobre éstos (sobre sus logros, aspectos positivos, debilidades y desafíos) así como diferentes expectativas sobre su alcance y funcionamiento.

En el informe se sintetizan los aspectos valorados (positiva o negativamente) de las dinámicas, el funcionamiento y el impacto de la Comisión de Cuenca por parte de los actores que participan o participaron durante algún período, desde su creación en 2013. El documento buscó presentar no solamente la evaluación de la Comisión de Cuenca a partir de miradas individuales de sus integrantes, sino también una síntesis de las sugerencias que éstos realizaron. Como se mencionó anteriormente, resta analizar otras preguntas que fueron realizadas en las entrevistas con relación a la Comisión de Cuenca. Por tratarse de un análisis preliminar de resultados, sería muy valioso poder recibir aportes, críticas y comentarios. Asimismo, consideramos importante que los resultados aquí presentados puedan ser discutidos y analizados de forma colectiva por los diferentes actores miembros de la Comisión de Cuenca, para poder intercambiar miradas en base a ellos y eventualmente llegar a acuerdos sobre qué cambios podrían ser realizados (y de qué manera) para mejorar el funcionamiento de la comisión. En ese sentido, consideramos pertinente aclarar que el informe no busca convertirse en un “manual para un buen funcionamiento” de la comisión, sino que reúne resultados e informaciones que surgen de un proyecto de investigación, elaborado en un formato de documento de divulgación científica.

Este proyecto integra investigadoras con experiencia en el desarrollo y evaluación de procesos de participación deliberativa en Uruguay⁸. Los espacios de participación pueden caracterizarse como deliberativos si se cumplen algunas características: (i) sus metas principales incluyen fomentar el involucramiento ciudadano o de implicados, la resolución de problemas y el involucramiento de diversos actores en los procesos de toma de decisiones; (ii) están representados diferentes actores afectados, implicados, o interesados por una decisión o acción; (iii) permiten a todos aquellos involucrados aportar sus visiones e ideas en un diálogo en el que se estimule la comprensión mutua y el intercambio de argumentos; (iv) se proveen recursos (información, acceso al conocimiento, tiempo) para una participación efectiva. En el marco del Proyecto GobHidro estaremos analizando a la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía como espacio de participación deliberativa, utilizando diferentes criterios y marcadores de calidad provenientes de estos campos de investigación (por ej., inclusión, momento del involucramiento, claridad de objetivos y del alcance de las metas, transparencia, facilitación independiente e imparcial). La desatención de los llamados “marcadores de calidad” de los procesos deliberativos puede conducir a una merma de la confianza en (y la legitimidad de) la participación y conlleva el riesgo de que los procesos se instrumentalicen.

Agradecimientos

Queremos agradecer a las personas entrevistadas, quienes compartieron con nosotras sus experiencias y opiniones así como materiales relevantes sobre los temas abordados, manifestando su interés en este proyecto y en los aportes que puede traer para la cuenca del río Santa Lucía. Agradecemos también a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación por el apoyo económico a este proyecto a través del Fondo María Viñas (FMV_1_2019_1_155502) y dos becas de maestría, así como a la Comisión Académica de Posgrado de la Universidad de la República, por una beca de posdoctorado.

⁸ El grupo Participación Pública, Deliberación y Desarrollo (CSIC, Udelar) se estableció en el año 2008 con la intención de conjugar diferentes miradas sobre procesos de estímulo, análisis y evaluación de procesos de participación pública deliberativa.