RESUMEN DE INFORME[i]

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA Y APRENDIZAJES DE LA CRISIS EN LA CUENCA DE LA LAGUNA DEL SAUCE (MALDONADO, URUGUAY)[ii]

Este documento presenta los principales resultados obtenidos para la Cuenca de la Laguna del Sauce (Maldonado, Uruguay) en la primera fase del Proyecto GovernAgua - *Transformando la gobernanza del agua en América del Sur: de la reacción a la adaptación y la anticipación*[1].

La Laguna del Sauce es fuente de agua para la potabilización y el abastecimiento a cerca de 140 mil residentes y 300 mil personas en temporada turística alta, configurando a esta laguna como la segunda fuente de agua potable del país.

Durante 2019 se hicieron entrevistas con actores gubernamentales y no gubernamentales (en octubre y noviembre) y se analizaron documentos existentes sobre la cuenca, con el objetivo de entender en profundidad la gobernanza del agua en esta cuenca y los aprendizajes asociados a la crisis de provisión de agua ocurrida en el año 2015.

Los resultados abordan tres componentes principales: (1) Contexto (incluye cuestiones como problemas relacionados con el agua, vulnerabilidades y amenazas percibidas); (2) Gobernanza (analiza los espacios de participación y de coordinación - principalmente la Comisión de Cuenca, entre otros); y (3) Crisis de agua (aborda sus principales causas, consecuencias y las medidas o acciones tomadas). Por último, se presentan algunas conclusiones de esta fase de la investigación.

Contexto

Las principales amenazas y vulnerabilidades en la Cuenca de la Laguna del Sauce, percibidas por los actores entrevistados, están asociadas a la calidad del agua de la laguna, a su proceso de potabilización y a las presiones sobre el ecosistema que implican determinados usos del suelo en la cuenca (Figura 1). Éstos últimos representan una amenaza por los aportes de nutrientes y agroquímicos al agua provenientes de sistemas productivos y de áreas urbanas o suburbanas, y por la alteración de los procesos del ciclo hidrológico local. Las

[1] http://saras-institute.org/wp-content/uploads/2020/05/Flyer-GovernAgua-Esp..pdf

dificultades enfrentadas para que las medidas que promueven cambios en los sistemas productivos sean implementadas fueron identificadas como otra amenaza.

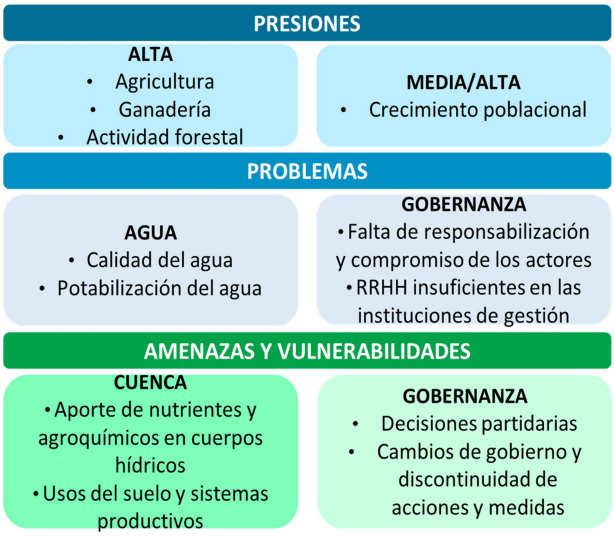

Figura 1. Principales presiones, problemas, amenazas y vulnerabilidades identificados en la Cuenca de la Laguna del Sauce.

Gobernanza

La Comisión de Cuenca de la Laguna del Sauce (CCLS) fue identificada como el espacio de participación principal y como ámbito de coordinación de la mayor parte de los actores de la gobernanza de la cuenca (incluyendo la coordinación interinstitucional en un mismo nivel de gobierno y entre niveles, aunque existen aspectos a mejorar). Desde su creación en 2010 la CCLS ha seguido un proceso de ampliación de la participación, incluyendo nuevos actores de diferentes sectores (organizaciones de la sociedad civil y de productores, instituciones del Estado, etc). Los acuerdos y las propuestas que se elaboran en la CCLS generalmente se hacen por consenso, y aunque éstas no son legalmente vinculantes, han sido consideradas en mayor o menor medida por las instituciones correspondientes. En este sentido, se remarcó que si bien la CCLS tiene un importante rol para posibilitar la elaboración de propuestas de gestión, éstas muchas veces son implementadas con un gran retraso temporal.

Entre los principales logros de la CCLS, se destacó el *Plan de acción para la protección de la calidad ambiental y la disponibilidad como fuente de agua potable de la cuenca hidrológica de la Laguna del Sauce* y los avances en su implementación, aunque persisten dificultades en su implementación, fiscalización y control. La coordinación interinstitucional y la participación fueron considerados como logros de la CCLS que favorecen los procesos de aprendizaje y que facilitan la implementación de acciones. Sin embargo, entre las dificultades se identificaron aspectos referidos a la lentitud de algunas coordinaciones, a la carencia de un Plan de comunicación, a algunos aspectos de la participación y a la disminución de la

frecuencia de las reuniones en el último tiempo.

Con relación a la transparencia y el acceso a datos e información de la laguna y su cuenca, los entrevistados consideraron que éstos son muy buenos, aunque se identificaron algunas dificultades para acceder a informaciones puntuales.

El equipo de investigación pudo concluir que la gobernanza del agua se desarrolla en una combinación de los modos jerárquico y en red, con una toma de decisiones que en general es de "arriba hacia abajo" desde instituciones gubernamentales (de nivel nacional y departamental), y en coordinación con actores de diferentes niveles e instituciones, a través de la Comisión de Cuenca (promoviendo intercambio de informaciones, discusiones de los problemas, elaboración de estrategias y acciones).

Crisis

La crisis estudiada en la Laguna del Sauce tuvo lugar en el mes de marzo de 2015, y se caracterizó por una floración de cianobacterias con producción de cianotoxinas que pueden implicar riesgos a la salud humana, y por la presencia de metabolitos que provocaron sabor y olor en el agua incluso después del proceso de potabilización. Se trató de un evento que tuvo efectos sobre el agua distribuida a la población, considerada no potable pero inocua para el consumo humano. Las causas de la crisis están principalmente asociadas al estado de eutrofización y a las condiciones climáticas (sequía, alta temperatura, dirección de los vientos, baja turbiedad).

Esta crisis fue tomada como una ventana de oportunidad para la formalización y la profundización de los avances realizados los años anteriores por la Comisión de Cuenca (Plan de Acción, monitoreo de la laguna, coordinación con actores institucionales ausentes, entre otros). Se intentó usar esta ventana de oportunidad para trabajar en otros temas, como el Plan de comunicación de la comisión, pero éste no pudo ser concretado.

Como principales consecuencias de la crisis, se dieron transformaciones en lo que refiere a adopción de medidas institucionales de seguimiento de la crisis, medidas relacionadas con la comunicación desde diferentes instituciones, medidas normativas y de planificación, adopción de tecnologías de potabilización, y consecuencias socioculturales y económicas (desconfianza de la población en la calidad del agua

potable, ampliación del mercado de filtros domésticos de agua y del agua embotellada).

La posibilidad de una crisis en 2015 asociada a una floración algal que comprometiera el proceso de potabilización ya había sido prevista, principalmente por la academia y en algunos ámbitos estatales. Sin embargo, los procesos de desconfianza hacia las instituciones y los asociados a la coyuntura electoral no habían sido previstos. Se identificaron escasas medidas anticipatorias para evitar dicha crisis, como el monitoreo de la toxina detectada, la última remodelación de los filtros y la construcción de una planta piloto en la usina de potabilización.

Los aprendizajes que dejó la crisis incluyen los siguientes: (i) las condiciones ecosistémicas continúan posibilitando floraciones y podrían volver a ocurrir crisis similares; (ii) la usina de potabilización está mejor preparada para afrontar un evento de esas características; (iii) la comunicación entre instituciones y hacia la sociedad es clave.

Conclusiones

Este resumen buscó sintetizar los principales resultados obtenidos en la primera fase del Proyecto GovernAgua sobre la Cuenca de la Laguna del Sauce. Este proyecto parte del entendimiento de que bajo condiciones específicas, las crisis pueden resultar en ventanas de oportunidad para la promoción de aprendizajes y cambios en los modelos de gestión y gobernanza. El análisis de la gobernanza del agua y de la crisis de 2015 en Laguna del Sauce, posibilitó identificar diferentes transformaciones y procesos de aprendizajes (ecosistémicos, tecnológicos, institucionales, personales, etc.) que serán analizados en mayor profundidad.

[i] Para acceder al informe completo escribir a governagua@saras-institute.org.

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