RESUMEN DE INFORME[i]

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA Y APRENDIZAJES DE LA CRISIS EN LA CUENCA DEL VALLE INFERIOR DEL RÍO CHUBUT – VIRCH

Palabras clave: gobernanza del agua - cuenca - crisis - aprendizajes

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe se desarrolla en el marco del proyecto de investigación GovernAgua, financiado por el Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global.

En el proyecto, una de las cuencas analizadas es la del Río Chubut, la segunda más extensa de la Patagonia (57.744 km^2) y en cuyo último tramo se desarrolla el Valle Inferior del Río Chubut (VIRCh), el segundo valle irrigado en extensión de la esta región de Argentina, que comprende un sistema de ciudades y pueblos asociados en sus orígenes a la actividad agrícola.

La cuenca inferior del Río Chubut tiene una superficie de 5.967 Km^2 y se abastece de la misma una población de 276.402 habitantes (2020). En la misma las principales limitaciones en el uso del agua empleada para consumo humano e irrigación tienen que ver con el aumento de la turbidez del río ocasionada por eventos de precipitación, los cuales traen aparejados riesgos de inundación y dificultades en la potabilización del agua.

En Abril de 2017, un evento muy importante de precipitación ocurrido en el sudeste de Chubut (232 mm en 24 hs.) activó la descarga del río Chico, afluente intermitente al embalse del Dique Ameghino, con un voluminoso aporte de agua y sedimentos, produciendo una situación sin precedentes registrados (Kaless et al., 2019).

El análisis de la cuenca del VIRCh ha tomado en cuenta su contexto socio-ambiental y su estructura de gobernanza, para interpretar los procesos desencadenados a partir del último evento crítico de envergadura relacionado con los problemas del agua: “la crisis del 2017”. Asimismo, se ha tenido en cuenta la forma en la que los actores perciben el futuro en la cuenca.

Las investigaciones de GovernAgua plantean como hipótesis que los eventos críticos crean condiciones para la emergencia de nuevas dinámicas entre actores e instituciones y que este escenario puede ofrecer una ventana de oportunidad para capitalizar experiencias y generar aprendizajes sociales que conduzcan hacia modelos de gobernanza más participativos, anticipatorios y resilientes.

2. MÉTODOS

Para la investigación se utilizó información proveniente de fuentes primarias y secundarias. Se realizaron 15 entrevistas

semi-estructuradas con representantes de organizaciones involucradas en la gobernanza de la cuenca, incluyendo representantes de organismos de gobierno provincial y locales, representantes de las principales instituciones académicas o de investigación con interés en la problemática del agua y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas.

Como fuentes secundarias han sido consultadas investigaciones, producciones académicas y documentos técnicos de organismos públicos vinculados con la cuenca del VIRCH y de instituciones con sede en la zona (Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, INTA y CENPAT-CONICET). También se ha analizado la legislación vigente tanto a nivel nacional como provincial.

3. RESULTADOS

Como producto de las entrevistas, se verificó que los principales problemas con el agua de la cuenca están relacionados a las características hidrológicas del río Chubut y a la gestión del recurso. Entre las primeras se menciona la vulnerabilidad frente a eventos climáticos como la torrencialidad y la disminución del caudal medio del río ante escenarios de cambio climático. En lo relativo a la gestión, se mencionaron la escasa planificación de los usos del suelo, la debilidad financiera de las instituciones hídricas y la poca participación e información de la ciudadanía.

En Chubut, la autoridad formal sobre los recursos hídricos se encuentra dividida entre dos organismos: por un lado, el Instituto Provincial del Agua (IPA) se encuentra a cargo de lo concerniente a cantidad de agua. Por otro lado, cuestiones relativas a la calidad del agua son potestad del Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable. Luego, cada municipio posee poder de control y policía sobre la utilización del agua para consumo humano, en algunos casos proveyendo el servicio y en otros casos concesionando su gestión a entes cooperativos. Esta división de responsabilidades requiere cierto grado de coordinación tanto vertical, entre las autoridades provinciales, los gobiernos locales y las cooperativas, como horizontal, los gobiernos locales entre sí y con las cooperativas.

A nivel formal existe un Comité de Cuenca del Río Chubut, creado en el año 2013, cuyo objetivo es servir como espacio de articulación de demandas y opiniones para fomentar un manejo coordinado de recursos en toda la cuenca. Incluye a representantes del gobierno provincial, los gobiernos municipales y representantes de organismos técnicos. En la práctica, el Comité no ha servido como espacio de articulación entre los distintos actores, el personalismo y la aparente informalidad que caracteriza la gobernanza del agua en Chubut. El carácter estrictamente deliberativo del comité parece haber erosionado su capacidad de convocatoria, al punto de que la última reunión formal ocurrió en Mayo de 2018.

Las falencias observadas en el comité de cuenca se ven agravadas por la falta de espacios alternativos para la discusión y el intercambio entre los actores relevantes. Entre los otros foros identificados en el VIRCh, el único con capacidad de complementar al Comité de Cuenca es un apéndice del mismo: el Grupo Técnico del Comité de Cuenca del Río Chubut compuesto por los principales

organismos técnicos en la cuenca (Universidad Nacional de la Patagonia, INTA, CONICET y Universidad Tecnológica Nacional). El segundo espacio de coordinación funcional identificado en este estudio es la Federación Chubutense de Cooperativas de Servicios Públicos (FECHCOOP), que coordina el accionar de las cooperativas de servicios del agua y saneamiento de las tres principales localidades de la cuenca ante eventos extremos.

El resto de la coordinación existente se limita a intercambios entre organismos técnicos, comunicaciones directas entre un gobierno municipal y las autoridades provinciales, y comunicaciones informales en casos de emergencia. El sistema de gobernanza del agua en el VIRCh carece de espacios multisectoriales permanentes para el intercambio entre actores locales, provinciales y técnicos donde se planifique y coordine la política de agua.

Estas dificultades institucionales se ven acompañadas por la falta de información concentrada y de acceso público. Si bien existen registros actualizados sobre la calidad y cantidad del agua en distintos lugares de la región, generados principalmente por las cooperativas, la Compañía Hidroeléctrica y la Compañía de Riego, los mismos son bastante localizados. La información generada por las autoridades provinciales no está centralizada y no es fácilmente accesible.

El evento de abril de 2017 produjo en las comunidades del noreste de Chubut una crisis inusitada en la provisión de agua potable. Los sistemas de potabilización del agua se vieron desbordados por un evento de características nuevas, una tormenta de 330 mm entre el 29 de marzo y el 4 de abril, sobre el extremo sur de la cuenca del Río Chico, afluente no permanente del Dique Florentino Ameghino. La conjunción de lluvia y falta de vegetación en la cuenca produjo una crecida con caudal máximo estimado en 667 m3/s (Kaless et al. 2019). La crecida elevó el embalse en 12 m aproximadamente y aportó una cantidad ingente de sedimentos. Como resultado, la turbiedad alta en el embalse y en el Río Chubut se mantuvo por casi 60 días, provocando cortes y restricciones al suministro de agua potable por tres meses, una duración y picos máximos de turbidez nunca imaginados.

Este evento puso en evidencia la desconfianza de la población sobre el manejo del recurso y puso en escena la fragmentación en la gestión de los problemas del agua en la cuenca.

Dentro del ámbito provincial, el IPA convocó a una serie de reuniones a las autoridades de gobiernos locales y cooperativas prestadoras de servicios para evaluar la situación y definir acciones. Los Jefes municipales y comunales básicamente establecieron los protocolos de acción y prioridades de abastecimiento de recursos en sus territorios. Las Cooperativas se concentraron en el análisis de la problemática de la sedimentación y la búsqueda de soluciones y alternativas técnicas de emergencia al problema de abastecimiento de agua potable.

En cuanto a la relación específica de la institución provincial IPA y los municipios o comunas de la cuenca durante la crisis, las apreciaciones son variadas. Hay quienes mencionan una comunicación asidua, visitas y colaboración para acompañar las obras y estrategias que se llevaban adelante. Otros aluden haber tenido nula o escasa colaboración por parte de la entidad y/o del

Comité de Cuenca.

Las respuestas encontradas para lidiar con la crisis varían de acuerdo a la situación de cada localidad. En cuanto a tecnologías, cada uno de los municipios y fundamentalmente las cooperativas adoptaron distintas alternativas tecnológicas para superar los problemas de sedimentación y garantizar el abastecimiento de agua potable. En algunos casos apoyados por las autoridades provinciales y en otros, estableciendo alianzas con proveedores de servicios (industrias químicas, transporte y logística, movimiento de suelos) del sector privado. En cuanto a tecnologías de información y comunicación (por su rapidez y difusión) la aplicación WhatsApp fue la herramienta elegida por actores gubernamentales, cooperativas y equipos municipales, para comunicación interna durante la crisis, compartiendo mensajes, fotografías y documentos con datos técnicos al instante.

Ninguno de los entrevistados considera que un evento de esta magnitud podría haber sido previsto con antelación. Sin embargo, debería conducir a pensar alternativas para el manejo de futuros eventos de características similares.

En líneas generales, no ha habido nueva legislación con posterioridad a la crisis, ni en ámbito provincial ni en gobiernos locales. Sí, ha habido procesos de fortalecimiento de herramientas existentes como el Comité de Emergencia en Puerto Madryn que se ha establecido como un protocolo de acción durante eventos críticos, o el enlace entre técnicos de las cooperativas de servicios nucleadas en FECHCOOP. Hay algunos aprendizajes asociados a la importancia de la comunicación y al manejo de la información en tiempos de crisis, principalmente por parte de las cooperativas.

Los aprendizajes de este evento han estado relacionados con la búsqueda de alternativas tecnológicas para paliar los problemas de abastecimiento, con el reconocimiento de la importancia de trabajar en la comunicación entre instituciones, actores y la comunidad de forma permanente, clara y organizada y han puesto en evidencia la falta de coordinación (principalmente vertical) entre organismos de distintos niveles para la construcción de una visión consensuada de los problemas y el futuro de la cuenca.

La crisis del 2017 definitivamente dejó lecciones. Como producto de esta experiencia, los municipios y cooperativas de la región adquirieron un mayor grado de conciencia sobre la severidad de la situación del agua en el VIRCh. Esto resultó en distintos planes y acciones de alerta temprana para anticipar la próxima crisis. Estos planes se centraron principalmente en la coordinación interna, por ejemplo, con respecto a la asignación de responsabilidades entre los miembros de una organización.

Sin embargo, estos aprendizajes han sido considerablemente limitados, entendiendo la anticipación como preparación en materia de infraestructura y comunicación. Estos aprendizajes y visiones de futuro no han tenido un correlato formal, sino que se han limitado a proyectos, propuestas, o ideas que no se han materializado en políticas formalizadas o normas legales. Los indicios de aprendizaje y uso de futuros se encuentran fuertemente circunscriptos a lo local. Son pocas las menciones de acciones que involucren una visión de cuenca e interdisciplinar. En todos los casos, estas menciones provinieron de entrevistados

representando organismos técnico-científicos y de algunas cooperativas.

En conclusión, la crisis ha dejado lecciones entre los sectores involucrados a la gobernanza del agua. Estos aprendizajes han contribuido a una visión del futuro limitada a anticiparse vía la construcción de nueva infraestructura y comunicación del riesgo, pero que no incorpora conocimientos científico-técnicos disponibles en la región, y que se reduce a acciones locales, sin visualizar un futuro de nuevos problemas de alcance regional.

4. CONCLUSIÓN

El análisis de contexto del Valle Inferior del Río Chubut presenta una situación compleja en términos biofísicos. Los modelos de cambio climático pronostican futuros más secos, caracterizados a su vez por extremos más puntuados y recurrentes, particularmente en materia de crisis de exceso de agua y consecuente turbidez en el río. Esto no hace más que resaltar la necesidad imperiosa de identificar, definir y adaptar las dinámicas de gobernanza del recurso para hacerle frente a un futuro problemático.

El modo de gobernanza dominante en el Chubut es jerárquico, donde las autoridades provinciales poseen el poder formal para acelerar o ralentizar procesos de colaboración interjurisdiccional. Dada la complejidad de los problemas ambientales que se extienden a través de múltiples jurisdicciones y cuyas causas y consecuencias no se circunscriben a un espacio geográfico determinado, los esquemas jerárquicos tienden a ser demasiado inflexibles a la hora de generar soluciones comprensivas para estos problemas. En este sentido, Chubut no es la excepción de lo que ocurre en la Argentina o en otros países de América Latina.

La crisis del 2017 sirvió como un catalizador para señalar las falencias del sistema de gobernanza. Sin embargo, no pareciera haber generado una oportunidad muy amplia para generar cambios de política pública, ni para fomentar cambios radicales en las percepciones de los tomadores de decisiones. En términos de acciones de política pública, las respuestas se limitaron mayormente a acciones específicas durante la crisis, sin mayores logros en cuanto a estructuras y mecanismos de articulación intersectorial más permanentes. .

La crisis no parece haber generado una fuerte conciencia acerca de la importancia de la colaboración intersectorial e interjurisdiccional para lidiar con problemas complejos, sino que exacerbó percepciones existentes según las cuales la "cuestión del agua" es una problemática estrictamente ingenieril.

[i] Mac Donnell, Lara; Olivier, Tomás; Salvadores, Franco; Pascual, Miguel. INFORME – Análisis de la gobernanza y aprendizajes de la crisis en la cuenca del Valle Inferior del Río Chubut – VIRCH. Informe Técnico en el marco del Proyecto GovernAgua (SGP-HW 056). Instituto Patagónico para el Estudio de los Ecosistemas Continentales (IPEEC-CONICET-CENPAT), Chubut, Argentina.