ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN LA CUENCA DE EL MORRO, PROVINCIA DE SAN LUIS, ARGENTINA

Soledad Sallenave y Esteban Jobbàgy[1]

[1]Grupo de Estudios Ambientales, Instituto de Matemática Aplicada de San Luis, Conicet-Universidad Nacional de San Luis.

Palabras clave: GovernAgua, gobernanza del agua, cuenca Río Quinto, subcuenca El Morro

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se enmarca en el proyecto "*GovernAgua: Transformando la gobernanza del agua en América del Sur, de la reacción a la adaptación y la anticipación")* con la finalidad de aportar a la caracterización de la gran cuenca del Río Quinto y de fortalecer el conocimiento sobre el abordaje y respuesta de la sociedad ante crisis de excesos hídricos ocurridas en la subcuenca de aporte El Morro, las cuales son cada vez más frecuentes en el borde occidental de la región pampeana.

La cuenca del río Quinto es la de mayor jerarquía e importancia en la provincia de San Luis. Abarca una superficie de aproximadamente 12.000 Km^2 y abastece a 332.451 habitantes, lo que representa un 65% de la población total de la provincia[1].

Esta cuenca está sujeta a un aprovechamiento muy intenso de sus aguas para distintos usos siendo el consumo humano, la ganadería y la agricultura los principales y, en menor medida, el uso industrial y de generación de energía hidroeléctrica. Numerosas obras de conducción y de almacenamiento, trasvases y canalizaciones, facilitan el acceso al recurso hídrico de esta cuenca. Asimismo, se proyectan numerosas obras hídricas adicionales sobre su cauce, lo que implica a futuro un fuerte aumento de la presión de uso.

En el año 2007, en el marco de la legislación provincial vigente en materia de protección y conservación del suelo, aproximadamente el 43% de la superficie de la cuenca del Río Quinto, fue clasificada como área sujeta a la erosión, comprendiendo tres subcuencas (El Amparo, La Petra y El Morro).

El proceso de degradación ambiental en la cuenca de El Morro es de una gran magnitud y complejidad, presentándose como un fenómeno multicausal con factores físicos y antrópicos predisponentes y desencadenantes. Se identifica al desbalance hídrico (aumento de excesos hídricos) como factor clave, llevando al proceso a su máxima expresión a comienzos del año 2015.

La crisis en la cuenca de El Morro, está caracterizada por la formación abrupta de cárcavas muy grandes (hasta 25 m de profundidad, 60 m de ancho y 30 km de longitud) que alojan cursos de agua

[1] Sobre un total de 508.328 habitantes estimados para San Luis para el presente año 2020 – INDEC.

permanente, inexistentes en la zona 20 años atrás.

El ascenso gradual de las napas freáticas acompañado por colapsos del terreno (sapping), la erosión hídrica superficial y el transporte de sedimentos y sales, comenzaron a evidenciarse en los años 80´ en distintos sectores. Desde entonces, varios estudios científicos han identificado mecanismos ecológicos, hidrológicos y geológicos que operan, apuntando a cambios en el uso del suelo y el clima como posibles disparadores. No hay, sin embargo, antecedentes de estudios que exploren los aspectos de gobernanza de esta crisis. En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo conocer y entender los mecanismos de gobernanza que se activan y los que subyacen durante una crisis hídrica en la provincia de San Luis.

MÉTODOS

La caracterización de la cuenca del Río Quinto se desarrolló mediante la recopilación y sistematización de información secundaria de publicaciones científicas; material de divulgación general; normativa nacional y provincial; artículos de prensa en formato digital; informes técnicos y políticas públicas desarrolladas o en implementación en la provincia de San Luis existentes hasta el año 2019, año de inicio del proyecto GovernAgua.

Posteriormente con la información relevada, se elaboró un documento general de la cuenca del Río Quinto con apartados específicos referidos a la crisis de la subcuenca de aporte de El Morro.

Asimismo, se mantuvieron reuniones con distintas áreas del gobierno provincial e instituciones técnicas, con la finalidad de presentar el proyecto GovernAgua y de identificar referentes clave para realizarles posteriormente una entrevista.

En total son 16 entrevistas (8 nuevas y 8 recopiladas del documental "Río Nuevo"[2]), realizadas a actores de la cuenca pertenecientes a diferentes sectores: científico-técnico; académico, productores e integrantes del gobierno provincial; con la finalidad de comprender la gobernanza del agua y su respuesta a situaciones de crisis y de reconstruir el o los relatos que acompañan y le da identidad a la crisis en la Cuenca de El Morro desde diferentes perspectivas.

Las entrevistas se realizaron en base al documento de *"Pautas para entrevistas"* elaborado por el equipo de proyecto y se están procesando actualmente (Junio 2020), con el software Atlas.ti.

RESULTADOS

Las tareas realizadas, han resultado en una importante aproximación a la caracterización general de la Cuenca del Río Quinto y a los aspectos vinculados a la gobernanza del agua en situación de crisis en la subcuenca de aporte de El Morro. Asimismo, han puesto en evidencia varios interrogantes que orientan los pasos a seguir, con el fin de entender la dinámica de los diferentes elementos de gobernanza que se identifican en la crisis y cómo se relacionan entre sí.

El análisis de las entrevistas pone en evidencia coincidencias y similitudes de opinión entre los entrevistados en torno a los siguientes temas:

[2] https://www.youtube.com/watch?v=JEJBD2nrhQ4

Gobernanza

Hay una percepción de que la coordinación ha sido buena o muy buena; siendo esta dinámica de interinstitucionalidad un aprendizaje en sí mismo respecto a la crisis.

Desde un punto de vista de la coordinación horizontal formal, los entrevistados coinciden en que la coordinación se dio al interior de tres espacios de participación interinstitucional: Comisión de Ciencia y Técnica (2014-2015); Comisión de Suelos (2015-2016) y la Comisión de Emergencia Hídrica (a partir de la Ley de Emergencia en 2016).

De estos espacios, solamente la Comisión Provincial de Suelos se genera en un contexto normativo, enmarcada dentro de un artículo del decreto reglamentario de la Ley Provincial de Suelos, que faculta a la autoridad de aplicación a la creación de comisiones. Asimismo, no hay ningún reglamento de funcionamiento y/o de procedimientos o integrantes que deberían constituirla.

Ninguno de estos 3 espacios de participación está actualmente funcionando, teniendo en cuenta que el Consejo Provincial de Ciencia, Técnica, Desarrollo e Innovación dejó de estar operativo una vez finalizado el informe correspondiente y las 2 comisiones no han vuelto a ser convocadas. Según lo analizado hasta el momento en las entrevistas, todos los sectores han sido convocados a participar de las diferentes instancias.

También surge de las entrevistas la necesidad de crear un Comité de Cuenca. La provincia de San Luis no tiene creado ningún comité de cuenca.

Respecto a la coordinación horizontal informal, un solo entrevistado se refirió a este tipo de coordinación para el relevamiento de información específica. Asimismo, hizo hincapié de que era el modo menos utilizado, ya que siempre se ha trabajado al interior de los espacios de participación y de los mecanismos formales de coordinación.

Otro tipo de coordinación del trabajo, se da mediante el Grupo de Cambio Rural del INTA que pone en evidencia la necesidad de tener un agrupamiento más fuerte de los productores, que no se está logrando y a opinión de un entrevistado, eso debería ser un trabajo del Gobierno provincial.

En cuanto a las acciones realizadas, fueron producto de una reacción ante la emergencia y ha sido difícil su sostenibilidad en el tiempo; sobre todo por la percepción de “no crisis” en épocas secas en las que se interrumpen los procesos de erosión.

Los entrevistados identifican como elemento ordenador, la implementación por parte de la Autoridad Provincial, de los Planes de Manejo de Suelo emanados en el marco de la legislación vigente como un instrumento para paliar la crisis. Estos planes tienen tres ejes principales: uso del suelo, forestación y protección del bosque nativo y forman parte del Plan de Estabilización Hídrica de la Cuenca del Morro. Cada uno de estos ejes tuvo diferente repercusión y aceptación en los distintos actores siendo la implementación de los planes de manejo de suelos, la estrategia más aceptada.

El gobierno provincial asumió el control y la coordinación de todas las respuestas a la crisis, generando instrumentos y ámbitos de participación para la gestión y la discusión en el marco de nuevos instrumentos normativos de carácter innovador para el país. En este

sentido, si bien algunas decisiones salían del consenso, sobre todo si eran al interior de las diferentes Comisiones; las decisiones fueron tomadas unilateralmente, es decir, que el Gobierno Provincial era el que daba las directrices.

Cuenca El Morro: características y crisis

Para la zona específica de la Cuenca de El Morro y su área de influencia, los entrevistados coinciden en general en la identificación de las vulnerabilidades y amenazas que diferentes estudios han detectado y puesto en evidencia en los últimos 20 años.

Como vulnerabilidades se perciben:

- Geomorfología de la cuenca (pendiente de la cuenca alta, media y baja)
- Geología (tipo de suelo y la capacidad de infiltración)
- Usos del suelo
- Incorporación de tecnologías
- Infraestructura vial (Rutas nacionales 7 y 8, Por no tomar las medidas respectivas para favorecer el drenaje hacia el Río Quinto)
- Infraestructura habitacional
- Población e infraestructura urbana (Villa Mercedes en el medio de los nuevos cauces y el Río Quinto)

Respecto de las amenazas:

- Variabilidad climática
- No se toman medidas de fondo (las medidas que se toman son como curar, es decir, se hace un tratamiento, relacionándolo de alguna forma, con un tratamiento sintomático, y no se está haciendo sobre la causa del problema)
- Cambios de uso del suelo (las producimos nosotros como el cambio de uso de suelo, más que todo cuando fue el tema de la forestación y obviamente parte de las infraestructuras, más que todo viales, que terminaron siendo obstáculos, o terminaron siendo caminos para el agua.)
- Rentabilidad de la agricultura vs la ganadería
- Infraestructura vial (como barrera)

Todos los entrevistados identifican crisis anteriores, algunas de larga data (sobre todo identificadas por aquellos actores que viven en el área de la cuenca desde hace mucho tiempo) y otras más próximas al presente (identificadas por los que tuvieron alguna participación en la gestión de la emergencia). Las principales crisis identificadas son en los años: 1977, 1985, 1998, 2000, 2001, 2008 y 2015. De alguna manera, la crisis del 2008 y la del 2015, fueron previstas por diferentes sectores, pero nunca imaginaron que los eventos serían de la magnitud con la que se produjeron.

Respecto a las causas que desencadenaron las crisis (haciendo foco en las crisis de los años 2008 y 2015), hay amplia coincidencia en la influencia de las precipitaciones arriba de la media, las cuales trajeron aparejadas dos consecuencias: la incorporación de más agua al sistema y, por esa misma razón, el avance de la frontera agrícola con consecuentes cambios de uso del suelo.

Aprendizajes

Los entrevistados sugieren que la crisis dejó aprendizajes:

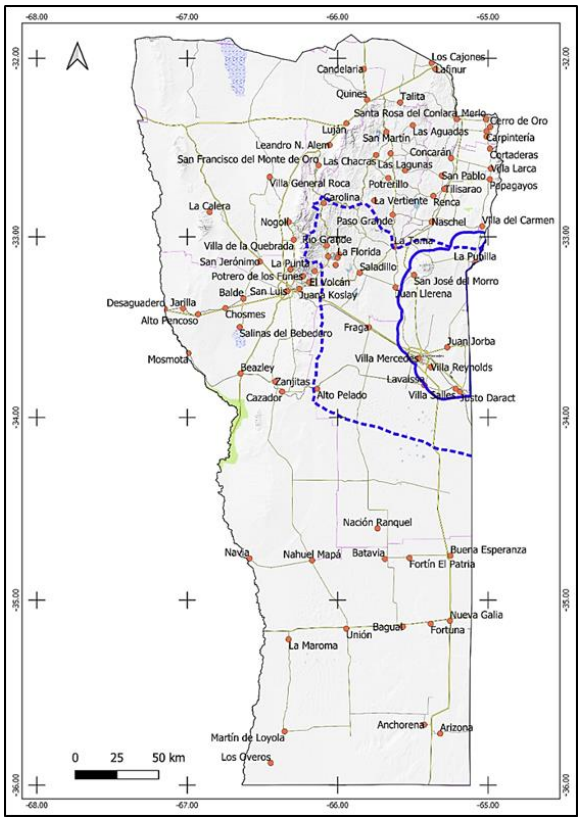
- Haber podido trabajar coordinadamente. También haber aprendido a negociar y a dialogar.
- Que hay que estar preparado para este tipo de crisis o de fenómenos extremos. Porque el análisis de la información muestra que son fenómenos cíclicos, que son fenómenos que han ocurrido y que van a seguir ocurriendo.
- Aplicación de técnicas para el manejo de suelo: es la primera vez que hay efectores de la cuenca que están llevando adelante planes de manejo (a 3 años).
- Toma de conciencia de la sociedad
- No olvidarse del "largo plazo"
- Convenio interinstitucional de vinculación tecnológica – ALFAZAL: fue firmado en el año 2018 entre el Gobierno de la provincia a través de la Secretaría San Luis Logística y el INTA.

CONCLUSIONES

Los procesos de degradación de la cuenca de El Morro siguen siendo un tema en la agenda política del gobierno provincial, y es necesario profundizar la investigación de los diferentes elementos de gobernanza que se identifican en la crisis y cómo se relacionan; cuál es la convergencia (o divergencia) entre el conocimiento científico y la percepción social; cómo interactúan el sector científico y el sector de toma de decisiones políticas en situación de crisis; si la crisis de la cuenca de El Morro es un tema que le interesa a la sociedad y cuál es la relevancia de cada actor en el territorio; cómo ha sido la respuesta a la crisis desde los distintos sectores y si esas respuestas han sido sostenibles en el tiempo. Si no lo han sido, cuáles son las principales restricciones para dar sostenibilidad en el tiempo a las acciones emprendidas; cómo es la interacción entre el sector público y el sector privado en momentos de crisis de agua y si la crisis de la Cuenca de El Morro plantea enfoques que alternan entre la gobernanza del agua y la gobernanza de la tierra; entre otros aspectos a analizar.

La crisis producida en la cuenca de El Morro, es una oportunidad para el abordaje de la gobernanza del agua en San Luis en un marco de desarrollo territorial sustentable.

Figura 1: Provincia de San Luis: Cuenca Río Quinto y subcuenca El Morro



Fuente: elaboración propia

Línea de puntos: Cuenca Río Quinto
Línea continua: Subcuenca de aporte El Morro