

# La política hídrica en Uruguay (2000–2025): tensión estructural entre la gobernanza del agua y el extractivismo productivo

*Water Policy in Uruguay (2000–2025): Structural Tensions Between Water Governance and Productive Extractivism*

**Alexandra Lizbona Cohen**

Universidad de la República, Uruguay  
ORCID: 0000-0002-1584-2564

**Andrea Delbono**

Universidad de la República, Uruguay  
ORCID: 0009-0002-5936-6747

## Resumen

Durante el primer cuarto del siglo XXI, la gestión del agua se consolidó como uno de los campos más relevantes de la política pública y de la conflictividad socioambiental en Uruguay. Este artículo analiza la trayectoria de la hidropolítica uruguaya entre 2000 y 2025, con foco en la interacción entre transformaciones institucionales, disputas territoriales, modelos de desarrollo y dinámicas de participación ciudadana. A partir de un abordaje cualitativo basado en el análisis normativo, el relevamiento de prensa escrita y la revisión de publicaciones académicas especializadas en el campo hídrico, se reconstruyen las principales fases del período, desde la resistencia a la privatización y la reforma constitucional de 2004, hasta las controversias contemporáneas en torno a la calidad del agua, el cambio climático y megaproyectos de infraestructura como el proyecto Neptuno. Inscrito en enfoques de la ecología política latinoamericana y de gobernanza y democracia ambiental, este trabajo discute cómo los conflictos hídricos expresan tensiones estructurales entre un marco normativo robusto y avanzado —basado en el derecho humano al agua, la gestión pública y la participación social— y una matriz productiva con uso intensivo de recursos naturales. Se sostiene aquí que la hidropolítica uruguaya opera como un laboratorio de democracia ambiental, donde avances institucionales conviven con límites persistentes derivados de asimetrías de poder, fragmentación institucional y presiones extractivas. El artículo concluye que la democratización del agua requiere no solo instituciones formales, sino transformaciones en las relaciones de poder que estructuran la gobernanza del recurso.

**Palabras clave:** Hidropolítica; Gobernanza del Agua; Participación Social; Extractivismo; Uruguay.

## Abstract

During the first quarter of the 21st century, water management became one of the most important areas of public policy and socio-environmental conflict in Uruguay. This article analyses the trajectory of Uruguayan water policy between 2000 and 2025, focusing on the interaction between institutional transformations, territorial disputes, development models, and citizen participation dynamics. Using a qualitative approach based on the analysis of regulations (laws and decrees, among other official documents), press reviews, and academic publications on water issues, we reconstruct the main phases of the period, from resistance to privatization and the constitutional reform of 2004 to contemporary controversies surrounding water quality, climate change, and infrastructure megaprojects such as the Neptuno project. Drawing on approaches from Latin American political ecology and environmental governance and democracy, this work discusses how water conflicts express structural tensions between a robust regulatory framework—based on the human right to water, public management, and social participation—and a productive matrix with intensive use of natural resources. It is argued here that Uruguayan water policy operates as a laboratory for environmental democracy, where institutional advances coexist with persistent limitations derived from power asymmetries, institutional fragmentation, and extractive pressures. The article concludes that the democratization of water requires not only formal institutions, but also transformations in the power relations that structure the governance of the resource.

**Keywords:** Hydropolitics; Water Governance; Social Participation; Extractivism; Uruguay

## Introducción

La gestión del agua se consolidó, durante el primer cuarto del siglo XXI, como uno de los campos políticos, institucionales y sociales más relevantes de Uruguay. En un escenario global marcado por la crisis ecológica, la intensificación de disputas territoriales y las tensiones en torno a los bienes comunes, el agua adquirió una centralidad inédita en la agenda pública nacional. Desde los debates sobre privatización de comienzos de los años 2000 hasta la crisis hídrica de 2022–2023, pasando por la reforma constitucional de 2004, los conflictos por la calidad del agua en el río Santa Lucía (principal fuente de agua potable para más de la mitad del país), las controversias en torno a la Ley de Riego, la expansión del agronegocio, las exploraciones de *fracking* en el Acuífero Guaraní y la controversia generada por el denominado proyecto Neptuno, el país experimentó un proceso profundo de reconfiguración de su hidropolítica.

Este artículo analiza las dinámicas centrales de la política del agua en Uruguay entre 2000 y 2025, organizadas en torno a tres dimensiones principales. En primer lugar, se examina la evolución normativa e institucional, con particular atención a la reforma constitucional de 2004, la creación de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA)<sup>1</sup> y la institucionalización de espacios participativos como la Comisión Asesora de Agua y

---

<sup>1</sup> Originalmente denominada “Dirección Nacional de Agua y Saneamiento” (DINASA).

Saneamiento (COASAS), los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH) y las Comisiones de Cuencas y Acuíferos (CCyA). En segundo lugar, se abordan los principales conflictos hídricos del período —en sus dimensiones socioambientales y políticas—, y se identifican sus causas estructurales, los actores involucrados y sus efectos sobre la gobernanza. En tercer lugar, se analizan diversas experiencias de participación y cooperación entre actores estatales, productivos, sociales, y se destacan las tensiones persistentes entre modelos de desarrollo, protección de los ecosistemas hídricos y garantía de la participación social institucionalizada.

El análisis se apoya en un marco teórico que articula estudios sobre extractivismo, teorías de gobernanza y capacidades estatales, y enfoques deliberativos de democracia ambiental. Por un lado, contribuciones de Gudynas (2014), Svampa (2019), Zurbriggen (2011), Trimble et al. (2022) y Lizbona & Delbono (2024) permiten situar los conflictos hídricos en un entramado de relaciones de poder, transformaciones productivas y disputas sobre el rol del Estado. Por otro, los aportes de Habermas (1981), Rosanvallon (2007) y Dryzek (2002, 2013) ofrecen herramientas para comprender las dinámicas deliberativas, los contrapoderes sociales y los alcances de una democracia verde en el contexto uruguayo.

El artículo sostiene que la hidropolítica uruguaya ha estado marcada por la coexistencia de dos tendencias estructurales. Por un lado, un impulso social y normativo orientado a democratizar la gestión del agua, centrado en el derecho humano al agua potable y al saneamiento, la gestión pública del recurso y la provisión de su servicio, y la participación ciudadana en su gobernanza. Por otro, la consolidación de un modelo productivo intensivo —agrícola, forestal e industrial— que ha generado impactos acumulativos sobre la calidad y disponibilidad del recurso. La tensión entre estos dos vectores permite comprender parte de los conflictos hídricos que se han sucedido en el último cuarto de siglo, así como los avances y limitaciones en materia de gobernanza hídrica. Además, permite mostrar la complejidad de gobernar un recurso esencial, estratégico y altamente politizado, donde convergen decisiones estatales, intereses económicos, capacidades técnicas, demandas sociales y disputas por el modelo de desarrollo del país.

### *Planteamiento del problema*

Desde los años noventa, el agua adquirió un lugar prioritario en la agenda global, a partir de hitos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como la Cumbre para la Tierra (1992), y la posterior adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos marcos consolidaron la idea del agua como recurso estratégico y como derecho humano fundamental, y orientaron su gestión hacia principios de sostenibilidad, equidad y participación (ONU-Agua, 2011). A su vez, el aumento de conflictos socioambientales, la intensificación de eventos climáticos extremos y la expansión del mercado transnacional del agua tensionaron las visiones mercantilistas frente a enfoques basados en derechos (Barlow & Clarke, 2008; Bakker, 2013).

En América Latina, estas tensiones se agravaron por la persistente matriz extractivista y por la expansión del agronegocio, que ha presionado ecosistemas estratégicos como acuíferos, humedales y cuencas superficiales (Castro, 2007). Las reformas neoliberales de los años noventa promovieron privatizaciones bajo la premisa de eficiencia y ampliación de cobertura en servicios (Petrella, 2001), pero numerosas experiencias evidenciaron incrementos tarifarios, deterioro del acceso e incluso conflictos emblemáticos, como la llamada “Guerra del Agua” en Cochabamba, Bolivia (Olivera & Lewis, 2004).

En este escenario, Uruguay se destacó por combinar, por un lado, la emergencia de una movilización social amplia y articulada cuyos diversos actores agrupados defendieron el agua como derecho humano y bien público, y por el otro, la consolidación de un marco institucional orientado a la gestión integrada y participativa de los recursos hídricos. Esto le valió al país un reconocimiento internacional por su modelo de gestión pública y por la constitucionalización del derecho humano al agua (UNESCO, 2017).

La reforma constitucional plebiscitada en 2004 representó un hito global: por primera vez un Estado incorporaba en su Carta Magna el derecho humano al agua y al saneamiento, y prohibía, además, la privatización de los servicios hídricos. La reforma, que modificó el artículo 47 del texto constitucional, fue impulsada por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV). Este actor clave articuló a organizaciones sociales, sindicales, ambientales y académicas en respuesta a concesiones privadas que se habían procesado en los departamentos de Canelones y Maldonado, y que habían sido cuestionadas por incumplimientos, aumento de tarifas y pérdida de capacidades estatales (FFOSE 2003, Lizbona & Delbono, 2024).

Este proceso constituyó un ejercicio de democracia radical en términos de Rosanvallon (2007), pues la ciudadanía disputó sentidos sobre los bienes públicos y el rol del Estado, y construyó un consenso amplio sobre la necesidad de proteger al agua de la lógica mercantil. Laudada con el 64,7% de los votos, la reforma de 2004 consolidó un modelo alternativo y se adelantó, incluso, al reconocimiento del derecho humano al agua formalizado por la ONU en 2010. La modificación de la Carta Magna operó como un ancla normativa para una posterior reconfiguración institucional. La creación de la DINAGUA, en 2005, y la aprobación de Ley de Política Nacional de Aguas (Ley N° 18.610), en 2009, son expresión de ello. Este robustecimiento del marco institucional formalizó un enfoque coherente con la llamada Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), que incorporó la planificación por cuencas, la protección ecosistémica y la participación social. Entre los instrumentos clave creados en el marco de estos cambios se destacan los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH), espacios multiactorales de deliberación y asesoramiento, y las Comisiones de Cuencas y Acuíferos (CCyA), responsables de los planes de gestión y de integrar información científica con saberes locales (Lizbona & Delbono 2024).

En este marco, la reforma constitucional introdujo principios sustantivos que redefinieron la hidropolítica uruguaya: el reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento; la gestión pública estatal obligatoria de los servicios de agua potable y saneamiento; la participación social en todas las etapas de la gestión; el reconocimiento del

carácter unitario del ciclo hidrológico y su dominio público estatal; la prioridad del uso humano por sobre otros usos; y la protección de los ecosistemas asociados al agua.

El proceso que siguió al plebiscito consolidó una hidropolítica basada en derechos, participación y gestión pública, que constituye el núcleo de lo que puede denominarse como democracia hídrica uruguaya. No obstante, a pesar de estos avances, persisten desafíos estructurales asociados a la intensificación del agronegocio, la expansión de la forestación industrial y el aumento de la demanda hídrica vinculada a actividades industriales de gran escala.

A estas tensiones se suman los impactos del cambio climático, que introducen nuevas incertidumbres sobre la seguridad hídrica nacional. Sequías prolongadas, mayor variabilidad en los regímenes de precipitación y eventos extremos más frecuentes han afectado tanto la disponibilidad como la calidad del agua. La inédita crisis hídrica que tuvo lugar en el área metropolitana de Montevideo, en 2023, puso en evidencia la vulnerabilidad del sistema de abastecimiento y la necesidad de actualizar infraestructuras, diversificar fuentes y fortalecer los sistemas de monitoreo hidroclimático (Lizbona y Delbono, 2024). En este contexto, la centralidad del agua en la agenda nacional adquiere un carácter estratégico, en tanto exige coordinar políticas públicas capaces de conciliar derechos humanos, justicia ambiental, protección ecosistémica y demandas productivas dentro de un marco de gobernanza democrática y sustentable

Este proceso de institucionalización de una hidropolítica basada en derechos, participación y gestión pública no puede comprenderse sin atender a los actores que la impulsaron, disputaron y tensionaron. Lejos de constituir un campo homogéneo o consensual, la gobernanza hídrica uruguaya se configuró a partir de interacciones complejas entre organizaciones sociales, colectivos territoriales, expertos y agencias estatales, cuyas prácticas, saberes y estrategias incidieron tanto en la formulación de normas como en su implementación efectiva. En este sentido, la centralidad del agua en la agenda nacional fue inseparable de la emergencia, consolidación y reconfiguración de un entramado de actores que disputaron sentidos, recursos y modalidades de intervención sobre un bien común estratégico.

En términos de Sabatier & Weible (2007), puede sostenerse que en este período se conformaron coaliciones de defensa o promotoras con marcos interpretativos, repertorios de acción y capacidades de incidencia diferenciadas, que disputaron el control simbólico y material de un bien común esencial. A su vez, los aportes de la literatura sobre justicia ambiental (Martínez-Alier, 2021) y sobre gobernanza del agua (Swyngedouw, 2004; Bakker, 2013; Pahl-Wostl, 2015) permiten comprender cómo, en contextos institucionales específicos, estos actores interactúan mediante dinámicas simultáneas de conflicto, cooperación y negociación.

En el caso uruguayo, estos procesos se estructuraron principalmente en torno a cuatro grandes conjuntos de actores: la ya mencionada CNDAV y el sindicalismo asociado a la defensa de la gestión pública; las asambleas territoriales y organizaciones locales; la academia y los expertos; y los actores estatales, con la empresa pública Obras Sanitarias del

Esatdo (OSE) como institución estratégica, junto a organismos sectoriales y gobiernos subnacionales. Este entramado de actores ha sido clave en las transformaciones procesadas en la gobernanza hídrica del país.

La CNDAV se consolidó como un actor de vigilancia y control democrático, que ha denunciado procesos de contaminación, expansión de embalses privados, uso intensivo de agroquímicos, impactos del agronegocio y mecanismos de privatización encubierta, particularmente a través de asociaciones público-privadas (Delbono et al. 2022).

En tanto, el sindicato de OSE, encarnado por su Federación de Funcionarios (FFOSE), ha cumplido un rol clave en la defensa de la gestión pública estatal del agua, y ha articulado los conflictos laborales con una agenda más amplia de soberanía hídrica. La alianza entre la CNDAV y FFOSE fue marcadamente visible en la oposición a la llamada Ley de Riego (N.º 19.553) de 2017, señalada por contradecir el espíritu del artículo 47 de la Constitución. Tras la aprobación de dicha ley, estos actores societales promovieron un referéndum para derogarla y, aunque no consiguieron obtener las firmas necesarias para concretar el recurso de democracia directa, reafirmaron su legitimidad como actores de incidencia política, al colocar el tema en el debate público y judicializar aspectos de la norma.

Asimismo, en la última década y media ha surgido una plétora de asambleas territoriales y organizaciones locales, con identidades, escalas de acción y repertorios diversos, pero convergentes en la defensa del agua y del ambiente. Estas expresiones han adquirido un rol central en el monitoreo ciudadano, en la producción de evidencia empírica e información local, en la presión pública sobre gobiernos departamentales y nacionales, y en la denuncia de impactos socioambientales de distintas actividades económicas y extractivas. Casos como los de la Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía, Canelones Libre de Soja Transgénica, Paysandú Nuestro y los colectivos de defensa de la Laguna del Cisne y la Laguna del Sauce ilustran la creciente territorialización de los conflictos hídricos. En estos espacios confluyen vecinos, activistas ambientales, científicos y productores familiares que articulan saberes locales y técnicos en estrategias que combinan participación en CCyA, protesta y litigio (Delbono et al. 2022; Lizbona et al. 2025). Estas experiencias se inscriben en tendencias de ciudadanía ambiental ampliada (De la Mora-De la Mora, 2023) y de gobernanza policéntrica (Ostrom, 1999), donde las luchas por el agua se entrelazan con disputas productivas, sanitarias y territoriales. Las asambleas no constituyen un actor homogéneo, sino que operan en múltiples arenas —comunitarias, técnicas y políticas— y despliegan dinámicas de conflicto intenso con actores productivos, junto con formas puntuales de cooperación institucional.

En correlato, la academia uruguaya se consolidó como un actor transversal del campo hídrico, con un crecimiento sostenido de investigaciones sobre eutrofización, calidad del agua, cambio climático, hidrogeología y gobernanza de cuencas. Universidades públicas, centros de investigación y grupos interdisciplinarios han aportado evidencia empírica clave para comprender las causas estructurales de las crisis hídricas y evaluar alternativas institucionales de gestión (Goyenola et al., 2017)

Ahora bien, este entramado de actores, instituciones se inscribe en una gobernanza con limitaciones persistentes asociadas a la escasez de recursos, la rotación de capacidades técnicas y las discontinuidades políticas (Delbono et al., 2022; Trimble et al., 2022; Lizbona y Delbono, 2024; Lizbona et al., 2025), aspectos que serán abordados en las secciones siguientes.

## Método

Este trabajo adopta un enfoque cualitativo, de carácter inductivo–interpretativo, orientado a reconstruir las transformaciones recientes de la hidropolítica uruguaya, así como las percepciones, disputas y relaciones de poder que emergieron en torno a la gestión del agua entre 2000 y 2025. La estrategia metodológica combina tres componentes principales: (i) análisis normativo (leyes y decretos<sup>2</sup>, informes técnicos elaborados por organismos estatales con información específica sobre el tema de este artículo, e.g., OSE, MGAP [Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca]); (ii) relevamiento de prensa escrita (periódicos: *La Diaria*<sup>3</sup> y *El Observador*<sup>4</sup>, y semanarios *Brecha*<sup>5</sup> y *Búsqueda*<sup>6</sup>)<sup>7</sup> y (iii) revisión de publicaciones académicas especializadas en el campo hídrico. Este material permitió la reconstrucción de la trayectoria normativa e institucional de la hidropolítica en Uruguay durante el primer cuarto del siglo XXI, así como la contextualización política y jurídica de los conflictos que tuvieron lugar durante ese período.

La estrategia analítica para sintetizar toda la información recabada consistió en la triangulación de estas fuentes. Este abordaje permitió observar cómo las políticas del agua se configuran no solo en marcos normativos y decisiones técnicas, sino también en arenas de conflicto, negociación y participación pública. Asimismo, el uso combinado de múltiples fuentes permitió captar tanto los procesos formales de toma de decisiones como la acción colectiva, los contrapoderes ciudadanos y los mecanismos informales de incidencia que han sido centrales en la evolución de la hidropolítica uruguaya.

## Resultados

La evolución de la política hídrica uruguaya entre los años 2000 y 2025 puede ser comprendida como un proceso atravesado por una tensión estructural persistente entre dos fuerzas contrapuestas: por un lado, la democratización del agua como derecho humano fundamental y bien público y, por otro, la consolidación de un modelo productivo intensivo, basado en el agronegocio, la extracción de recursos naturales y la creciente financiarización de éstos. Esta tensión se inscribe en dinámicas globales de neoliberalización del agua, mercantilización de la naturaleza y disputas por justicia ambiental ampliamente

---

<sup>2</sup> Disponibles en el sitio web del Centro de Información Oficial (IMPO): <https://www.impo.com.uy/>

<sup>3</sup> Período 2006-2025 (<https://ladiaria.com.uy/>).

<sup>4</sup> Período 2000-2025 (<https://www.elobservador.com.uy/>).

<sup>5</sup> Período 2000-2025 (<https://brecha.com.uy/>).

<sup>6</sup> Período 2000-2025 (<https://www.búsqueda.com.uy/>).

<sup>7</sup> Estos cuatro medios nacionales fueron seleccionados por el amplio tiraje y diversidad de enfoques informativos que, en conjunto, reúnen. La revisión de estas fuentes implicó una exploración en los buscadores de cada medio con base en palabras clave tales como: “agua”; “plebiscito de 2004”; “OSE”; “DINAGUA”; “Ministerio de Ambiente”; “crisis hídrica”; “extractivismo”, “conflictos ambientales”; “Neptuno”.

documentadas en la literatura internacional (Gudynas, 2014; Svampa, 2019; Swyngedouw, 2004; Martínez-Alier, 2021).

En Uruguay, estas dinámicas globales se articularon con procesos locales de reforma estatal, transformaciones productivas profundas y la movilización de organizaciones sociales ambientales que hicieron del agua un eje central de politización. La literatura sobre democracia participativa y gobernanza ambiental ha destacado el rol de estos actores colectivos como impulsores de innovaciones institucionales y como contrapoderes ciudadanos capaces de incidir efectivamente en decisiones estratégicas (Fung & Wright, 2003; Porto-Gonçalves, 2008).

Desde esta perspectiva, la hidropolítica uruguaya puede conceptualizarse como un campo dinámico y conflictivo, donde normas, instituciones, territorios y actores se reconfiguran de manera permanente. La cronología que se detalla a continuación muestra que la participación social ha sido un factor decisivo tanto para frenar proyectos incompatibles con el mandato constitucional (privatización de servicios, *fracking*, proyecto Neptuno) como para impulsar transformaciones normativas de alcance estructural (reforma constitucional de 2004, Política Nacional de Aguas, Plan Nacional de Aguas). No obstante, la persistencia de crisis ecológicas —como la degradación de la cuenca del río Santa Lucía desde 2013 o la crisis hídrica del área metropolitana en 2022–2023— evidencia que la implementación efectiva de la llamada “hidrodemocracia” se desarrolla bajo la presión constante del modelo productivo dominante.

### *Fases de la hidropolítica uruguaya (2000–2025)*

A continuación, se periodizan las fases de la hidropolítica uruguaya durante el primer cuarto del siglo XXI. Los criterios de corte para definir el pasaje de una fase y otra combinan cambios institucionales (e.g., la reforma constitucional de 2004, la creación del Ministerio de Ambiente en 2020) con hitos de alto riesgo ambiental y alta conflictividad sociambiental asociada.

#### *Fase I (2000–2004): resistencia a la privatización y consagración del derecho humano*

La primera fase se inscribe en el ciclo de conflictos hídricos de inicios del siglo XXI, al influjo de los procesos de privatización parcial de los servicios de agua potable y saneamiento que habían sido impulsados junto con otras reformas neoliberales del Estado. La literatura sobre neoliberalización del agua destaca que la privatización no solo implica un cambio en los actores gestores, sino transformaciones en las lógicas de gobernanza, donde la eficiencia económica prima sobre criterios de justicia social, equidad y control democrático (Bakker, 2013; Swyngedouw, 2004).

En este contexto emergió la CNDAV como un actor colectivo clave. Su articulación intersectorial —integrando sindicatos como FFOSE, colectivos socioambientales, comités barriales, académicos y organizaciones de derechos humanos— permitió construir un contrapoder ciudadano robusto, capaz de incidir en la agenda política nacional (Sousa Santos, 2005). La CNDAV, denunció la mercantilización del agua, en tanto bien esencial, y

señaló las deficiencias en los mecanismos de control público sobre los concesionarios privados (REDES-AT, 2004). La reforma constitucional que esta comisión multisectorial impulsó vía democracia directa consagró el acceso al agua y al saneamiento como derecho humano fundamental, estableció el carácter público de la gestión hídrica, prohibió la privatización de esta última y estableció la prioridad del uso humano del recurso. El proceso de movilización que culminó en el exitoso plebiscito de 2004 ha sido ampliamente estudiado como un ejemplo paradigmático de democracia participativa con poder de decisión (Fung y Wright, 2003). Ahora, si bien el plebiscito clausuró el ciclo privatizador, persistieron tensiones sobre el rol del Estado, la iniciativa privada y el modelo de desarrollo.

## ***Fase II (2005–2012/2015): institucionalización del mandato del agua, conflictos hídricos y experiencias emergentes de gobernanza***

### *Institucionalización del mandato del agua*

Tras la modificación de la Carta Magna, se abrió en Uruguay una fase de institucionalización progresiva del mandato democrático del agua. Entre 2005 y 2012, el Estado avanzó en la construcción de una arquitectura normativa e institucional orientada por el paradigma de la GIRH, con una combinación de planificación, regulación y participación social.

Entre los principales hitos de este proceso se destacan la creación de la DINAGUA en 2005, así como la aprobación por vía legislativa de la Política Nacional de Aguas en 2009. Esta normativa estableció principios fundamentales —gestión por cuencas, planificación a largo plazo, uso sustentable y participación social— e institucionalizó espacios formales de deliberación, como los mencionados COASAS, CRRH y CCyA.

Ahora, la participación social durante esta fase no se limitó a los canales institucionales emergentes. Por el contrario, continuó operando de forma activa como contrapoder social, especialmente, frente a proyectos percibidos como incompatibles con el reformado espíritu del artículo 47 de la Constitución. De este modo, la Fase II se caracteriza por una coexistencia entre la consolidación institucional del enfoque GIRH y la persistencia —e incluso intensificación— de conflictos socioambientales vinculados con la expansión de actividades agroindustriales y extractivas.

### *Conflictos hídricos*

Cuatro conflictos resultan paradigmáticos en este período. El primero remite a la disputa transfronteriza por la instalación de una planta de celulosa de la empresa finlandesa exBOTNIA/UPM 1 sobre el río Uruguay, que generó tensiones diplomáticas con Argentina y una intensa movilización social en ambos márgenes del río. Este episodio puso en evidencia los límites de la gobernanza ambiental binacional y las dificultades para compatibilizar grandes inversiones industriales con percepciones de riesgo ambiental y demandas ciudadanas de control.

Vinculado con el punto anterior, la expansión del modelo forestal y la instalación de más plantas de pasta de celulosa constituyeron un segundo eje estructural de tensión durante esta fase. Diversos trabajos analizaron los efectos de las plantaciones de eucaliptus

sobre los caudales y la calidad del agua, así como sus impactos sobre los suelos y la biodiversidad (García & Clavijo, 2016; Brañas & Brugnoli, 2018). Si bien Uruguay consolidó un marco regulatorio basado en estudios de impacto ambiental, organizaciones sociales y ambientales sostuvieron que la expansión forestal generó conflictos territoriales persistentes y presiones crecientes sobre determinados ecosistemas (REDES-AT, 2020). La construcción de otras dos plantas de pasta de celulosa reactivó debates sobre el uso intensivo de agua en procesos industriales y sobre el modelo exportador basado en *commodities* forestales (Gudynas, 2014).

Un tercer conflicto que generó intensa controversia fue el desatado tras la posible instalación de una mina a cielo abierto para la extracción de hierro, entre 2011 y 2015. La movilización social que irrumpió contra el llamado proyecto Aratirí, de capitales indios (y que también cuestionaba ciertos emprendimientos de infraestructuras asociados al emprendimiento, como la construcción de un puerto de aguas profundas y de una planta regasificadora) escaló del nivel local al nacional y desencadenó la aprobación, en 2013, de una ley de minería de gran porte (Ley N° 19.126) para regular la actividad.

Finalmente, un cuarto conflicto relevante estuvo dado por la amenaza de exploración mediante *fracking* entre 2012 y 2017, que activó una amplia movilización social y académica preocupada por los riesgos de contaminación del Acuífero Guaraní, uno de los mayores reservorios de agua dulce del mundo (Montaña & Smits, 2015). Aunque estas iniciativas no llegaron a concretarse, el conflicto cumplió un rol preventivo clave que reforzó el principio de precaución y consolidó la capacidad de bloqueo social frente a proyectos considerados de alto riesgo hídrico.

Más allá de estas controversias, reducir la fase II a una sucesión de conflictos hídricos invisibilizaría un componente central del período: la emergencia de experiencias concretas de cooperación institucional y gobernanza multinivel que comenzaron a materializar los principios establecidos por la reforma constitucional y la Ley de Política de Aguas. En este sentido, la experiencia de la cuenca de Laguna del Sauce constituye uno de los casos más ilustrativos.

*Experiencias emergentes de gobernanza. El caso de la Laguna del Sauce y la gobernanza multinivel: avances, tensiones y aprendizajes (2010–2015)*

La cuenca de Laguna del Sauce, ubicada en el departamento de Maldonado, posee una importancia estratégica debido a que abastece de agua potable a una de las zonas de mayor presión turística y urbanística del país. Entre 2010 y 2015, el incremento de nutrientes, la expansión de emprendimientos inmobiliarios, el crecimiento de la actividad agropecuaria intensiva y la presión sobre los cursos tributarios generaron episodios recurrentes de eutrofización que encendieron alertas tanto en la opinión pública como en las instituciones responsables.

Frente a este escenario, se desplegó un mecanismo de cooperación interinstitucional encabezado por DINAGUA, la Intendencia de Maldonado y OSE, con la participación activa de actores locales. El rasgo distintivo de esta experiencia fue la articulación simultánea de instrumentos técnicos —planes de manejo, monitoreos de calidad del agua, regulación de

usos del suelo— y mecanismos participativos sostenidos en el tiempo, a través del funcionamiento de la CCyA respectiva.

Esta comisión se consolidó como un espacio vivo de diálogo entre agencias estatales, productores rurales, operadores turísticos, academia y organizaciones sociales, lo que permitió construir diagnósticos compartidos, priorizar medidas y promover intervenciones coordinadas. DINAGUA asumió un rol central de coordinación técnica y normativa; la Intendencia de Maldonado fortaleció el componente territorial mediante acciones de ordenamiento y fiscalización ambiental; y OSE aportó conocimiento operativo clave, especialmente en relación con la potabilización y la gestión de eventos críticos.

El involucramiento de actores locales resultó fundamental para dotar de legitimidad social a las medidas adoptadas y para sostener procesos de implementación que excedían los ciclos políticos inmediatos. Esta experiencia demostró que la gobernanza multinivel puede funcionar cuando confluyen tres condiciones básicas: recursos institucionales suficientes, liderazgo político capaz de sostener acuerdos interinstitucionales y mecanismos participativos robustos que aseguren la circulación de información y el control social.

No obstante, también surgieron tensiones. La presión económica del turismo y del modelo agroexportador condicionó la adopción de medidas más restrictivas (protaccionistas del ambiente), y la continuidad del proceso dependió en gran medida de cambios políticos a nivel departamental, lo que reveló la fragilidad de ciertos arreglos institucionales. A pesar de estas limitaciones, Laguna del Sauce permanece como uno de los ejemplos más citados de cooperación territorial efectiva en Uruguay.

En conjunto, la Fase II puede caracterizarse como un período de construcción institucional bajo presión. Mientras el Estado desarrollaba instrumentos normativos y espacios participativos alineados con la GIRH, los conflictos hídricos operaron como mecanismos de control social que limitaron la expansión de proyectos de alto impacto hídrico. Al mismo tiempo, experiencias como Laguna del Sauce mostraron que era posible avanzar hacia formas más cooperativas, deliberativas y territorializadas de gestión del agua, lo cual ha sentado las bases para aprendizajes —y también para tensiones— que se profundizarían en la fase siguiente.

### **Fase III (2013–2019): presión productiva, crisis de calidad del agua y deliberación democrática**

La tercera fase de la hidropolítica uruguaya se caracteriza por un desplazamiento central hacia la dimensión territorial, ecológica y política del problema del agua. A partir de 2013, la cuenca del río Santa Lucía —principal fuente de abastecimiento de agua potable del país, pues abastece al 60 % de su población— se convirtió en el epicentro de las preocupaciones ambientales nacionales, al registrarse episodios recurrentes de turbidez, proliferación de cianobacterias y detección de contaminantes asociados a actividades agroindustriales (Acuña et al., 2015; Gorga & Fostier, 2017).

Diversos estudios identificaron como factores críticos el uso intensivo del suelo por parte del agronegocio —especialmente soja y maíz—, la expansión del modelo forestal, el

manejo inadecuado de efluentes de tambos y frigoríficos, así como la escorrentía con elevados niveles de fósforo y nitrógeno (Panario & Gutiérrez, 2018; Caffera et al., 2019). A ello se sumó la persistente falta de saneamiento en zonas periurbanas, que incrementó la carga orgánica vertida al sistema hídrico (OSE, 2014). Esta combinación de presiones productivas y déficits estructurales puso en evidencia el deterioro progresivo del sistema de abastecimiento y la fragilidad de los mecanismos de control ambiental existentes.

La respuesta institucional inicial se materializó en el Plan de Acción para la Protección de la Cuenca del Río Santa Lucía, que estableció normas de manejo de efluentes, restricciones al uso de fertilizantes, controles sobre *feedlots* y programas de monitoreo ambiental. Sin embargo, distintos análisis señalaron que su implementación fue lenta e insuficiente, en parte, por debilidades en los mecanismos de fiscalización y por la dificultad de compatibilizar objetivos ambientales con intereses productivos consolidados. Lejos de cerrar el conflicto, estas limitaciones contribuyeron a profundizarlo y a ampliar la discusión pública sobre los modelos de desarrollo y gestión del agua.

En este contexto de creciente conflictividad socioambiental, emergió con fuerza una dinámica de organización social y producción de conocimiento ciudadano. La denominada Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía adquirió aquí un rol central mediante la denuncia pública, el monitoreo ciudadano y la articulación con técnicos y académicos. Este tipo de “experticia ciudadana” se inscribe en tendencias globales en las que comunidades afectadas producen saberes alternativos para disputar diagnósticos oficiales y orientar decisiones públicas (Callon et al., 2009). Estas prácticas fueron más allá de la mera reacción, y contribuyeron a ampliar el debate y a complejizar la comprensión del problema hídrico.

Paralelamente, esta fase estuvo marcada por la reapertura del debate estructural sobre la mercantilización del agua, especialmente a partir de la aprobación de la ya mencionada Ley de Riego en 2017. La norma habilitó la creación de sociedades de riego de carácter mixto o privado y la comercialización de agua para uso agrario, lo que generó uno de los conflictos socioambientales más significativos del período 2015–2020. Organizaciones sociales, sindicatos como FFOSE y equipos académicos cuestionaron la reforma por considerarla incompatible con el artículo 47 de la Constitución y por los riesgos de intensificar procesos de eutrofización mediante la proliferación de embalses (REDES–AT, 2018; Panario & Gutiérrez, 2018).

A pesar de que referéndum que los actores contrarios a la ley buscaron concretar para derogarla no prosperó, diversos recursos de inconstitucionalidad alcanzaron instancias avanzadas, incluyendo fallos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que obligaron a revisar la norma. El conflicto dejó instalada una tensión estructural entre modelos de gestión pública del agua y esquemas de financiarización, ampliamente discutida en la literatura internacional sobre justicia hídrica (Swyngedouw & Boelens, 2018).

Más allá de la conflictividad suscitada, este escenario habilitó una de las experiencias más profundas de cooperación y deliberación que registra la política hídrica en Uruguay: la elaboración del Plan Nacional de Aguas (PNA) (2016–2017). Impulsado por DINAGUA, el PNA se constituyó como una respuesta institucional directa a la acumulación de conflictos

socioambientales y territoriales que habían puesto en cuestión la sostenibilidad del modelo vigente.

El proceso del PNA incluyó más de treinta instancias de consulta territorial, talleres con organismos públicos, audiencias abiertas y encuentros con gobiernos departamentales, así como una herramienta innovadora de participación ciudadana: los paneles de “Deliberación Ciudadana sobre el Agua – Deci agua”. Inspirados en metodologías de democracia deliberativa europeas, estos paneles reunieron a ciudadanos seleccionados de forma representativa para analizar información técnica, deliberar colectivamente y formular recomendaciones al Estado. Esta experiencia posicionó a Uruguay como pionero regional en mecanismos de participación profunda aplicados a políticas hídricas.

El PNA permitió identificar prioridades compartidas a escala nacional —protección de fuentes de agua, reducción de la contaminación difusa, gestión de eventos extremos y coordinación multinivel—, y generó un repositorio público de diagnósticos y propuestas que fortaleció la transparencia y el acceso a la información. Si bien su implementación posterior fue parcial, limitada por restricciones presupuestales y cambios institucionales, su legado es significativo: consolidó capacidades estatales, amplió la cultura participativa y demostró que la deliberación pública puede operar como mecanismo de reducción de conflictos y construcción de legitimidad.

En síntesis, la Fase III se caracteriza por una coexistencia estructural entre conflicto y cooperación. La intensificación de las presiones productivas y la crisis de calidad del agua generaron disputas profundas sobre el modelo de desarrollo y la gestión del recurso, pero, al mismo tiempo, habilitaron procesos inéditos de deliberación democrática y articulación entre Estado, ciudadanía y comunidad científica. Esta experiencia dejó una marca duradera en la gobernanza del agua en Uruguay y sentó las bases normativas, institucionales y culturales para los conflictos y debates que se desplegarían luego.

#### **Fase IV (2020–2025): riesgos extremos y disputas contemporáneas por megaproyectos**

##### *Riesgos extremos*

La cuarta fase de la periodización se inaugura con la creación del Ministerio de Ambiente, en 2020, una innovación que supuso la reorganización de competencias ambientales sin eliminar tensiones interinstitucionales históricas. En esta fase convergen las reconfiguraciones que siguieron a la creación de la nueva secretaría de Estado con riesgos climáticos extremos e inéditos, y controversias en torno a grandes infraestructuras.

El evento más crítico del período estuvo dado por la crisis hídrica que experimentó el área metropolitana en 2022–2023. Esta crisis confirmó que la seguridad hídrica del país es rehén de la salud ecológica de la cuenca del Santa Lucía y evidenció la vulnerabilidad estructural del sistema de abastecimiento, altamente dependiente de un único punto de toma de agua (la planta potabilizadora de Aguas Corrientes), en dicha cuenca.

En paralelo, la instalación de la planta UPM 2, en 2023, en la cuenca del Río Negro reactivó debates sobre el uso intensivo del agua por parte de la industria celulósica y los

límites de la gobernanza colaborativa frente a actores económicos de gran escala. Ahora, el conflicto más emblemático de esta fase fue el desatado en respuesta al proyecto Neptuno, impulsado entre 2020 y 2025.

*Disputas contemporáneas por megaproyectos: el caso del proyecto Neptuno*

El proyecto Neptuno fue una de las iniciativas más ambiciosas y controvertidas en materia de infraestructura hídrica en Uruguay. Concebido como una planta potabilizadora a instalarse en la zona de Arazatí, departamento de San José, sobre el Río de la Plata, su objetivo declarado era diversificar las fuentes de abastecimiento de agua potable para el área metropolitana de Montevideo. Ello, en un contexto de creciente vulnerabilidad hídrica asociada al cambio climático y a eventos de sequía prolongada.

*Sobre la racionalidad técnica con la que se justificaba el megaproyecto.* La propuesta comenzó a tomar forma a partir de 2020, a inicios del gobierno de coalición de centro-derecha liderado por el entonces presidente Luis Lacalle Pou, del Partido Nacional. Para entonces, el consorcio privado Aguas de Montevideo —integrado por empresas nacionales del sector de la construcción— presentó la iniciativa como una solución técnica capaz de cubrir aproximadamente un 30 % de la demanda de agua potable del área metropolitana (Goyenola et al., 2022). El proyecto fue asumido y promovido por el Poder Ejecutivo y por la dirección de OSE como una respuesta estructural al riesgo de desabastecimiento orientada a priorizar la rapidez de ejecución y el financiamiento mediante un esquema de participación público-privada con contratos de largo plazo.

*Sobre las controversias constitucionales y socioambientales/ territoriales generadas en torno al megaproyecto.* Organizaciones como la CNDAV y REDES–Amigos de la Tierra argumentaron que el diseño contractual del proyecto Neptuno podía vulnerar el artículo 47 de la Constitución, que establece que el servicio de agua potable debe ser prestado exclusivamente por entes estatales y que la gestión del agua debe priorizar el interés general. Desde esta perspectiva, el proyecto fue caracterizado como una forma de privatización indirecta o encubierta de los servicios hídricos, aun cuando la propiedad formal de la infraestructura permaneciera en manos del Estado. A lo largo de 2022 y 2023, la oposición al emprendimiento se amplió y diversificó. A las organizaciones ambientales se sumaron FFOSE, sectores de la academia y colectivos territoriales del departamento de San José, donde estaba previsto que se ubicara la planta. Estas resistencias se expresaron mediante movilizaciones, pedidos de acceso a la información pública, informes técnicos críticos y pronunciamientos públicos que pusieron en cuestión la legitimidad política de un proyecto que, además, era cuestionado por su viabilidad ambiental.

*Sobre las controversias en torno al megaproyecto en tiempos electorales.* La disputa por el proyecto Neptuno ingresó al debate político-electoral y, durante la campaña de 2024, el Frente Amplio, partido de centro-izquierda que, entonces, ocupaba la oposición política, endureció la postura crítica que ya había adoptado frente a la iniciativa. Así, cuestionó su modelo de financiamiento, sus costos a largo plazo y la falta de participación social que implicaba. También promovió alternativas al problema del abastecimiento de agua que hicieron foco en la construcción de una represa en la zona de Casupá (departamento de

Florida), en el fortalecimiento de la planta de Aguas Corrientes, y en una planificación más integrada de la cuenca del río Santa Lucía. Estas posiciones generaron expectativas de revisión del proyecto ante un eventual cambio de gobierno, cambio que las urnas, finalmente, confirmaron.

Tras asumir la presidencia en 2025, el mandatario frenteamplista Yamandú Orsi y su equipo enfrentaron el desafío de resolver un proyecto avanzado, conflictivo y jurídicamente sensible. En lugar de optar por una rescisión unilateral o por arriesgar una larga y costosa confrontación judicial, el nuevo gobierno decidió suspender el proyecto y abrir una instancia de negociación con el consorcio privado. Esta gestión se caracterizó por un bajo perfil público y por la búsqueda de una salida ordenada que evitara litigios, compensaciones onerosas o conflictos sindicales. Finalmente, en julio de 2025, el Consejo de Ministros resolvió dejar sin efecto el proyecto Neptuno y avanzar en una alternativa de inversión pública para reforzar el abastecimiento de agua potable desde Aguas Corrientes. Con esta decisión se cerró un ciclo de más de cuatro años de controversias, movilización social y debates institucionales.

El proceso del proyecto Neptuno revela las tensiones estructurales que atraviesan la gestión del agua en contextos democráticos: la urgencia técnica frente a la legitimidad social, la presión por soluciones rápidas frente al respeto del marco constitucional, y la complejidad de articular políticas públicas de largo plazo en escenarios de alta conflictividad. El caso muestra que la cancelación de la iniciativa fue el resultado de un proceso acumulativo de cuestionamientos sociales, controles institucionales y decisiones políticas orientadas a preservar el interés público y la estabilidad democrática

## Discusión

En los conflictos hídricos registrados en Uruguay y América Latina convergen dinámicas de extractivismo, reconfiguraciones institucionales, disputas territoriales y nuevas formas de ciudadanía ecológica. Desde la ecología política latinoamericana, autores como Gudynas (2014) y Svampa (2019) han señalado que los conflictos socioambientales emergen como manifestaciones de un modelo de desarrollo basado en la primarización intensificada y en la apropiación desigual de bienes comunes. En este marco, el agua ocupa un rol particularmente estratégico por su carácter simultáneamente ecológico, simbólico y productivo. La trayectoria uruguaya —con hitos como las resistencias ante los emprendimientos de exBOTNIA/ UPM 1 y Aratirí, ante la expansión forestal vinculada con UPM 2, o ante la degradación de la calidad del agua del río Santa Lucía— ilustra claramente las tensiones de un “neoextractivismo” donde el que el Estado amplía su presencia, pero no necesariamente su autonomía o capacidad para limitar la lógica extractiva.

El análisis de estos procesos exige observar la dimensión institucional y estatal con mayor profundidad. Zurbriggen (2011) y Trimble (2023) destacan que la gobernanza ambiental en Uruguay se desenvuelve en un campo donde conviven tradiciones de planificación normativa, capacidades burocráticas relativamente sólidas y una creciente fragmentación derivada de la complejidad regulatoria y la presión de actores sectoriales.

Desde esta perspectiva, la creación de DINAGUA y, más tarde, del Ministerio de Ambiente puede entenderse como un intento de consolidar una arquitectura estatal más robusta frente a los desafíos hídricos. Sin embargo, la persistencia de problemas de fiscalización, la débil articulación interministerial y la tendencia a priorizar inversiones estratégicas —como la exBotnia/ UPM 1 y UPM 2— muestran límites significativos en la capacidad estatal para ejercer una regulación ecológica efectiva. En términos de Mazzeo et al. (2021), se trata de un Estado que, aunque formalmente fortalecido, opera bajo un “extractivismo institucionalizado” donde las decisiones sensibles se moldean en función de matrices productivas preexistentes más que de objetivos ecológicos de largo plazo.

A esta complejidad institucional se suma la dimensión deliberativa. Los aportes de Habermas (1981) y Dryzek (2002, 2013) iluminan cómo los procesos participativos y las controversias públicas son momentos en que la legitimidad del Estado se reconstruye, no como un atributo dado, sino como un resultado de la interacción entre ciudadanía, burocracia y sectores económicos. La reforma constitucional de 2004 aparece como un “momento habermasiano” excepcional, en el que la esfera pública logra incidir directamente sobre la forma jurídica del Estado y consagrar el agua como derecho humano y bien público. Sin embargo, tal como sugiere Rosanvallon (2007) en su teoría de los contrapoderes democráticos, estos momentos no eliminan las asimetrías sino que las desplazan. La posterior evolución de la hidropolítica muestra que la participación institucionalizada —por ejemplo, en las CCyA o instancias consultivas como Deci agua— convive con lógicas tecnocráticas que tienden a cerrar debates en nombre de la experticia.

Esto se vuelve evidente en conflictos como el desatado en torno al fallido proyecto Aratirí, donde la oposición de la ciudadanía organizada se movilizó intensamente, o en las discusiones sobre la viabilidad del proyecto Neptuno, donde redes de expertos, colectivos ambientales y asociaciones profesionales hicieron escuchar su voz en busca de incidir en una decisión estatal de alto impacto. Estos casos desafían la visión tradicional de un Estado monolítico y muestran, en línea con Lizbona & Delbono (2024), la existencia de arenas híbridas de decisión donde el conocimiento técnico, el poder económico y la acción colectiva coexisten en tensión permanente. La deliberación, en este sentido, no debe leerse como un proceso armónico, sino como un campo de disputa por los criterios legítimos de decisión, donde diferentes epistemologías —científico-técnica, comunitaria, ambientalista, productiva— pugnan por prevalecer.

Finalmente, el análisis de la trayectoria 2000–2025 muestra que la hidropolítica uruguaya opera como un laboratorio donde se ponen a prueba los límites y posibilidades de lo que Dryzek (2002) denomina una “democracia verde”. Por un lado, Uruguay exhibe avances significativos: una reforma constitucional pionera, mecanismos formales de participación, institucionalidad ambiental especializada y un debate público sostenido en torno al agua. Por otro lado, los episodios recientes —como la instalación de UPM 2, la severa sequía 2022–2023 o la cancelación del proyecto Neptuno en 2025— evidencian que las estructuras deliberativas aún están condicionadas por relaciones de poder asimétricas, prioridades productivas de gran escala y vulnerabilidades ecológicas que exceden la capacidad estatal.

En síntesis, los conflictos hídricos uruguayos no son anomalías dentro de un sistema que funciona adecuadamente, sino momentos de densificación política que revelan las contradicciones del modelo de desarrollo y las limitaciones de la gobernanza contemporánea. Integrados en el marco teórico propuesto, estos procesos permiten comprender que la democratización del agua no se reduce a consagrar derechos o diseñar instituciones, sino que exige transformar las relaciones de poder que atraviesan la producción, el territorio y la propia racionalidad estatal. El período 2000–2025 muestra avances, retrocesos y desplazamientos que mantienen abierta la pregunta por el futuro de la hidropolítica en Uruguay y por la posibilidad de construir una democracia ambiental sustantiva en un contexto de crisis ecológica creciente.

## Conclusiones

El recorrido de la hidropolítica uruguaya entre 2000 y 2025 confirma que los conflictos por el agua deben ser entendidos como expresiones de disputas más amplias sobre el modelo de desarrollo, las capacidades estatales y las formas efectivas de democracia ambiental. A lo largo del período analizado, el agua funcionó como un eje articulador de tensiones estructurales entre un marco constitucional de avanzada y una matriz productiva intensiva en recursos naturales, revelando los límites y posibilidades de la gobernanza hídrica en un país con altos niveles de institucionalidad formal.

Desde la ecología política latinoamericana, los casos examinados muestran que incluso en contextos institucionales relativamente estables, la protección ecosistémica se ve condicionada por relaciones de poder estructurales que restringen la autonomía regulatoria del Estado. La persistencia de un modelo agroexportador y forestal, aunque menos extremo que en otros países de la región, limita la capacidad estatal para implementar políticas hídricas plenamente coherentes con los principios constitucionales y con los límites ecosistémicos.

La experiencia uruguaya muestra que la capacidad estatal no depende únicamente de marcos normativos o diseños institucionales, sino de correlaciones de fuerza y de la densidad de las coaliciones económicas que inciden en la definición de políticas públicas.

Desde la perspectiva de la democracia verde y la teoría deliberativa, el caso uruguayo presenta un balance ambivalente. Por un lado, se institucionalizaron mecanismos participativos pioneros en la región —reforma constitucional, consejos regionales, comisiones de cuenca y paneles ciudadanos— que ampliaron la esfera pública ambiental y generaron aprendizajes relevantes. Por otro lado, el carácter mayoritariamente consultivo y no vinculante de estos dispositivos produjo un desajuste persistente entre la promesa transformadora de la reforma del agua y las prácticas efectivas de toma de decisiones, todavía dominadas por racionalidades tecnocráticas y sectoriales.

En este contexto, el rol del contrapoder ciudadano —en el sentido propuesto por Rosanvallon— resulta central para comprender la estabilidad del régimen hídrico uruguayo. Las movilizaciones sociales no solo bloquearon procesos de privatización y proyectos de alto impacto, sino que también funcionaron como mecanismos permanentes

de vigilancia democrática, compensando déficits estatales y limitaciones deliberativas. La democracia hídrica uruguaya se configura así como un entramado híbrido, donde participación institucionalizada y acción colectiva coexisten en tensión, pero también en complementariedad.

El análisis de experiencias territoriales como Santa Lucía, Laguna del Sauce, el Plan Nacional de Aguas y el Proyecto Neptuno confirma la existencia de aprendizajes institucionales significativos: fortalecimiento de capacidades técnicas, desarrollo de redes de cooperación multinivel, mayor transparencia y acumulación de memoria institucional. Sin embargo, estos avances resultan insuficientes frente a la creciente complejidad ecológica asociada al cambio climático, la intensificación productiva y la degradación acumulada de las cuencas.

En síntesis, la gobernanza del agua en Uruguay constituye un laboratorio privilegiado para analizar la intersección entre extractivismo, Estado y democracia. El período 2000–2025 muestra avances relevantes, pero también tensiones estructurales persistentes que condicionan su sostenibilidad. Superar estas tensiones requiere no solo fortalecer instrumentos técnicos e institucionales, sino repensar las bases políticas y productivas del sistema, avanzando hacia una democracia ecológica capaz de integrar justicia ambiental, límites ecosistémicos y participación efectiva en la toma de decisiones.

## **Conflicto de intereses**

Los/as autores/as declaran que no existe conflicto de intereses relacionado con la publicación de este artículo.

## **Financiación**

No aplica.

## **Consideraciones éticas**

No aplica.

## **Disponibilidad de los datos/materiales**

No aplica.

## **Autoría CRediT**

Alexandra Lizbona (conceptualización, investigación, metodología, redacción - borrador original).

Andrea Delbono (investigación, redacción - revisión y edición).

## Declaración de originalidad

Los/as autores/as declaran que este manuscrito es original, no ha sido publicado previamente y no se encuentra en evaluación simultánea en otra revista.

## Autor/a de correspondencia

Alexandra Lizbona, Universidad de la República, Uruguay.

[alexandra.lizbona@cienciassociales.edu.uy](mailto:alexandra.lizbona@cienciassociales.edu.uy)

## Referencias

- Acuña, L., Chalar, G., De León, L., & Pacheco, J. P. (2015). Calidad del agua en la cuenca del río Santa Lucía y su relación con actividades productivas. *Revista INNOTEC*, 10, 12–23.
- Bakker, K. (2013). *Privatizing water: Governance failure and the world's urban water crisis*. Cornell University Press.
- Barlow, M., & Clarke, T. (2008). *Blue gold: The fight to stop the corporate theft of the world's water*. The New Press.
- Brañas, M., & Brugnoli, E. (2018). Forestación, suelos y biodiversidad: efectos ambientales del modelo forestal en Uruguay. *Ecología Austral*, 28(3), 523–535.
- Caffera, R., Esmoris, C., & Goyenola, G. (2019). *Nutrientes en la cuenca del río Santa Lucía: Balance y recomendaciones*.
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2009). *Acting in an uncertain world: An essay on technical democracy*. MIT Press.
- Castro, J. E. (2007). Water governance in the twenty-first century. *Ambiente & Sociedade*, 10(2), 97–118.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (2004). *Artículo 47*. República Oriental del Uruguay
- 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.
- Delbono, A., Lizbona, A., & Neme, C. (2022). *Informe final del proyecto "Cambio institucional ambiental en Uruguay"*. Facultad de Derecho, Universidad de la República.
- Delbono, A., Lizbona, A., Neme, C., & Zurbriggen, C. (2025). Del rediseño institucional a los límites de la transformación: la política ambiental en Uruguay (2020–2025). En A. Lizbona & A. Milanesi (Coords.), *Uruguay 2020–2025. Estado y políticas públicas durante el gobierno de Luis Lacalle Pou*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.

- Dryzek, J. S. (2013). *The politics of the earth: Environmental discourses* (3rd ed.). Oxford University Press.
- FFOSE. (2003). *Declaración sobre el proceso de privatización del agua*.
- Fung, A., & Wright, E. O. (Eds.). (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.
- García, M., & Clavijo, C. (2016). Impactos de las plantaciones forestales sobre los recursos hídricos en Uruguay. *Agrociencia Uruguay*, 20(2), 15–28.
- Gorga, C., & Fostier, A. (2017). Eutrofización y floraciones de cianobacterias en sistemas acuáticos de Uruguay: implicancias para la gestión del agua potable. *Agua y Territorio*, (9), 45–58.
- Goyenola, G., Teixeira de Mello, F., & Meerhoff, M. (2022, junio). Reflexiones y consideraciones respecto al Proyecto Neptuno desde una perspectiva científica con foco en el análisis de ecosistemas acuáticos y la sustentabilidad ambiental. [https://udelar.edu.uy/sites/default/files/migrated-files/Proyecto-Neptuno-ecosistemas-acuaticos-y-sustentabilidad\\_2.pdf](https://udelar.edu.uy/sites/default/files/migrated-files/Proyecto-Neptuno-ecosistemas-acuaticos-y-sustentabilidad_2.pdf)
- Goyenola, G., Vidal, N., Fosalba, C., Corrales, N., Olsson, D. y Levrini, P. (2017). Laguna del Cisne. Informe de las campañas de monitoreo. Informe presentado a la Comisión de cuenca de la Laguna del Cisne el 14 de julio de 2017, en convenio de colaboración entre el CURE de la Universidad de la República y la Intendencia Departamental de Canelones.
- Goyetche, F. (2005). *Privatización del agua en Maldonado*. Universidad de la República.
- Gudynas, E. (2014). *Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en América Latina*.
- Lizbona, A., & Delbono, A. (2024). La crisis hídrica y las paradojas de la gobernanza del agua en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 33.
- Lizbona, A.; Delbono, A., Zurbriggen, C., & Neme, C. (2025). Gobernanza ambiental en Uruguay: reconocimiento simbólico, cambios institucionales y límites distributivos tras la creación del Ministerio de Ambiente (2020-2025). *Revista Gobierno y Administración Pública*, 10, 23-40.
- Martínez-Alier, J. (2021). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria (Obra original publicada en 2004).
- Mazzeo et al (2021) Agua, ambiente y territorio: avances, barreras y desafíos en la gobernanza de los recursos hídricos. En *Fin de un ciclo: balance del Estado tras 15 años de y las políticas públicas gobiernos de izquierda en Uruguay*, DCP, Montevideo.
- Montaña, E., & Smits, M. (2015). Fracking, Acuífero Guaraní y conflictos en el Cono Sur. *Revista de Estudios Sociales*, (54), 133–146.
- Olivera, O. & Lewis, T. (2004). *Cochabamba: Water war in Bolivia*. South End Press.
- ONU-Agua (2011). *UN-Water Annual Report 2011*. United Nations.
- OSE. (2014). *Plan de saneamiento y gestión de efluentes*.
- 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*. Springer.
- Panario, D., & Gutiérrez, M. (2018). *Impacto del agronegocio en la cuenca del Santa Lucía*.
- Petrella, R. (2001). *The water manifesto: Arguments for a world water contract*. Zed Books.
- Porto-Gonçalves, C. W. (2008). *La globalización de la naturaleza y la naturaleza de la globalización*. Casa de las Américas.
- REDES-AT. (2004). *La privatización del agua en Uruguay: Crónica de un conflicto*.
- REDES-AT. (2018). *Declaración sobre la Ley de Riego y el artículo 47 de la Constitución*.
- REDES-AT. (2020). *Expansión forestal y conflictos hídricos en Uruguay*.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Ediciones Manantial.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 189–220). Westview Press.
- Sousa Santos, B. de (Coord.). (2005). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Svampa, M. (2019). Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. *Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. CALAS.
- Swyngedouw, E. (2004). *Social power and the urbanization of water: Flows of power*. Oxford University Press.
- Swyngedouw, E., & Boelens, L. (2018). The politics of water justice. *Water International*, 43(1), 1–16.
- Trimble, M. (2023). “Mientras llega la lluvia: ¿Qué pasa con el agua en Uruguay?” [conferencia]. Universidad de la República
- Trimble, M., Olivier, T., Anjos, L. A. P., et al. (2022). How do basin committees deal with water crises? *Ecology and Society*, 27(2), 42.
- UNESCO. (2017). *Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2017*. WWAP.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39–64.

**PRIUS – Revista de Derecho y Ciencia Política** no se hace responsable por las opiniones, enfoques, interpretaciones o conclusiones expresadas en los artículos publicados. El contenido de cada trabajo es de exclusiva responsabilidad de sus autores y autoras y no refleja necesariamente la posición institucional de la revista ni de la entidad editora.



**Cómo citar:** Lizbona, A., & Delbono, A. (2025). La política hídrica en Uruguay (2000–2025): tensión estructural entre la gobernanza del agua y el extractivismo productivo. *PRIUS: Revista de Derecho y Ciencia Política*, 3(1), 2502.