



# 12° CONGRESO ARGENTINO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL

**La Plata, junio y septiembre de 2021**

GT06: Antropología del desarrollo y cuestión ambiental: sentidos, prácticas y territorios en disputa

## **Soberanas ignorancias**

### **El papel del conocimiento experto en la privatización del agua para riego en Uruguay**

Carlos Santos. Facultad de Ciencias Sociales / Centro Universitario Regional del Este. Universidad de la República - Uruguay. [carlos.santos@cienciassociales.edu.uy](mailto:carlos.santos@cienciassociales.edu.uy)

#### **Resumen**

Los estudios sobre el papel del conocimiento experto en la habilitación de procesos científicos o tecnológicos han propuesto la noción de *ignorancia estratégica* (McGoey, 2012a, Gross y McGoey 2015) para dar cuenta de la generación de supuestos consensos académicos que iluminan aspectos limitados de los impactos ambientales de esos procesos, ocultando muchas veces profundas discusiones técnicas y científicas sobre su viabilidad e inocuidad ambiental. En esta ponencia aplicamos la idea a la circulación de conocimiento experto en Uruguay en el contexto del debate y aprobación de una Ley de Riego (2017-2019) durante el fin del ciclo progresista en el país. Esta iniciativa legal, que privatiza el agua con destino a riego agrario, se llevó adelante desconociendo una Reforma Constitucional de iniciativa popular aprobada en 2004 -coincidiendo con el inicio del ciclo progresista- y que consagró en la carta magna la consideración del agua como un derecho humano y preservó su gestión de carácter público con control social. A partir de estos

elementos, en el trabajo se discute esta relación entre conocimientos expertos y soberanía popular. La aprobación de esta Ley de Riego implicó un nuevo impulso estatal al agronegocio en el país. La nueva Ley permite que inversores ajenos a la actividad productiva puedan canalizar recursos para la construcción de infraestructura de riego y que, a partir de la operación privada de las mismas, se cobre por el uso de agua para riego. La aprobación parlamentaria de la iniciativa generó resistencia en diferentes colectivos sociales que cuestionan el impacto que la construcción de embalses para el represamiento de agua con destino al riego agrario puede tener sobre la calidad de los recursos hídricos del país, que se encuentran en estado crítico. Las conclusiones del trabajo exponen además los límites de la hegemonía progresista frente a la conflictividad ambiental, uno de los elementos que puede ser considerados como parte de las condiciones que llevaron a su fin de ciclo.

**Palabras clave:** *ignorancia estratégica; riego; Uruguay; progresismo.*

### **Introducción: la ignorancia estratégica**

Los estudios de lo que Linsay McGoey (2012a) ha denominado ‘ignorancia estratégica’ incluyen una serie de prácticas sociales que implican el ocultamiento o la negación deliberada de conocimiento disponible sobre impactos en la vida de las personas. Como sostiene la autora, la ignorancia estratégica consiste en “la movilización de lo desconocido en una situación con el fin de controlar los recursos, negar la responsabilidad después del desastre y afirmar el control experto frente a los resultados tanto previsibles como impredecibles” (2012a, 555). Este uso del conocimiento implica también su contrario: la negación de la incertidumbre en relación al resultado de un procedimiento o al uso de determinada sustancia, donde se disminuyen o anulan los principios científicos de la debida precaución. El uso de la ignorancia en este sentido implica también la posibilidad de “mantener el control experto y expandir la jurisdicción experta” (McGoey, 2012a, 556). El conocimiento

negativo (Gross, 2010), o sea la consideración de que pensar en una determinada orientación no tendrá efectos científicos positivos contiene elementos que también pueden ser considerados dentro de este campo de estudios. Por otra parte vale diferenciar este abordaje sociológico sobre el uso político de la ignorancia del abordaje epistemológico tradicional (que implica diferenciar entre lo que no se conoce y lo que se sabe que no se conoce). Partiendo de la antiepistemología, la búsqueda de cómo cubrir y oscurecer el conocimiento (Galison, 2004), los estudios de la ignorancia estratégica se preguntan acerca de “la naturaleza del no conocimiento y las prácticas políticas y sociales integradas en el esfuerzo por reprimir o encender un sinfín de nuevas formas de ambigüedad e ignorancia” (McGoey, 2012b, 3).

Este campo de estudios presta especial atención al uso corporativo del conocimiento experto, sobre todo el vinculado a tecnologías de la salud y al saber jurídico. Han sido emblemáticos trabajos en sobre el uso de medicamentos (McGoey, 2012a), la gestión de sistemas de agua potable (Anand, 2015), el manejo forestal (Mathews, 2008), el tratamiento de pacientes con HIV (Heimer, 2012), entre otros asuntos.

El punto de partida de estos estudios es reconocer una utilización positiva de la ignorancia. Como sostiene Heimer

El conocimiento y la ignorancia pueden concebirse como polos de un continuo que también incluye conocimientos parciales, inexactos, inciertos, provisionales y desiguales. Pero la ignorancia y el conocimiento también tienen mucho en común. Al igual que el conocimiento, la ignorancia puede ser un recurso importante que las organizaciones despliegan estratégicamente (Heimer, 2012, 29)

Por otro lado es importante señalar que estos estudios no colocan, necesariamente, una intencionalidad específica en el sostenimiento de la ignorancia por parte de los sujetos, sino que muchas veces la propia lógica de acción de los sistemas conlleva a la dinámica del ocultamiento, de la antiepistemología, como en el caso de los secretos de Defensa nacional que estudia Galison (2004), y los secretos

comerciales, a los cuáles ubica en el nuevo podio de la ignorancia estratégica a nivel global.

En esta ponencia se analiza la discusión en torno a la modificación de una Ley de Riego en Uruguay (entre 2017 y 2018) señalando como lo que muchas veces fue presentado como una discusión entre diferentes enfoques del manejo de los recursos hídricos en realidad permite entrever un uso político deliberado del desconocimiento en pos de favorecer intereses corporativos vinculados a la producción agrícola y al capital financiero.

### **Los saberes en la producción de lo no-conocido en torno al riego**

En el año 2017 el parlamento uruguayo aprobó una serie de modificaciones a la Ley de Riego que habilitaron la participación de operadores privados externos a la actividad agrícola en la gestión de las obras de infraestructura así como la participación directa del capital financiero en la dinamización de la actividad. El proceso de discusión de las modificaciones dio lugar a la puesta en público de una serie de saberes sobre el ciclo del agua y sobre el estado de los recursos hídricos en el país como pocas veces antes había sucedido. La relación entre academia y gobierno progresista, por un lado, y la circulación social de saberes expertos, por otro, han sido elementos discutidos y analizados del proceso de impugnación de la ley, llevado adelante por colectivos organizados en torno a la defensa del agua y la vida (Santos, 2020). El ciclo progresista en Uruguay se extendió entre 2005 y 2020, en un período que denominamos “hegemonía progresista” (Castro y Santos, 2018) dada la sucesión de gobiernos del Frente Amplio con mayoría parlamentaria y amplios consensos sociales. Las luchas en defensa del agua y de la vida retrotraen al cierre del ciclo neoliberal en Uruguay cuando en 2004 se aprobó una reforma constitucional por iniciativa popular que incluyó en la constitución del país el derecho humano al agua y la obligatoriedad del carácter público de su gestión (Santos, 2006). Este mismo proceso de luchas se reactivó ante la aprobación de la Ley de Riego, con el despliegue de una campaña de recolección de firmas para realizar un referéndum sobre la ley. Si bien se logró reunir más de 300.000 firmas la iniciativa

fracasó ya que necesitaba una cuarta parte del padrón electoral (más de 600.000 firmas).

Las modificaciones a la Ley de Riego aprobadas en 2017 incluyeron aspectos sugeridos por el Banco Mundial (Kennedy et al. 2005): la creación de Sociedades Agrarias de Riego y los Operadores privados de Sistema de Riego, el establecimiento del cobro de un precio por el agua y la posibilidad de asociaciones Público-Privadas, promoviendo directamente la inversión privada en el riego agropecuario. Algunos aspectos de la fundamentación del proyecto dejan en evidencia cuál es la concepción “productiva” que el progresismo asigna al agua: un recurso hídrico cuyo papel en el proceso de acumulación debe potenciarse. Acumulación de algunos sectores que está asociada directamente a procesos de despojo sobre otros. En varios pasajes de la exposición de motivos en el preámbulo del proyecto de Ley se sostiene que uno de los problemas de Uruguay es que llueve mucho y el agua “se pierde”, se “escurre” y no es aprovechada. Esta visión del ciclo del agua tan poco sistémica es más propia del pensamiento productivista de la primera mitad del siglo XX que del siglo XXI. Esta referencia a la ecoeficiencia podría remitir esta noción al marco de la modernización ecológica (Hajer, 1995). Sin embargo la manera en que se dio el proceso de la discusión de las modificaciones a la Ley de Riego evidencia la ausencia de un componente señalado como característico de este discurso: además de pretender llevar adelante un proceso de cálculo de los recursos hídricos necesarios para el mantenimiento de la dinámica básica de un curso de agua (la idea de caudales ambientales, incluida en la Ley y su reglamentación) la modernización ecológica implica otros dos elementos: un nuevo lugar para la ciencia en la elaboración de las políticas y la sustentación de su legitimación en procesos de negociación social (nuevas prácticas participativas, de consultas regulares con organizaciones ambientalistas o mesas de negociación). En el caso de la Ley de Riego parece evidente que no se recurrió a la mejor ciencia disponible ni tampoco se establecieron los canales de participación establecidos durante los propios gobiernos progresistas para la participación social en la gestión

de los recursos hídricos. La Ley de Riego representa, en todo caso, un paso hacia la desmodernización ecológica del Uruguay.

La Ley de Riego, incluyó mecanismos financieros para promover la realización de las infraestructuras de riego (la habilitación para la participación de fondos de inversión o las asociaciones público-privadas, entre otras). La fundamentación de la Ley plantea que esta intensificación, de carácter ‘sostenible’, permitirá aumentar el uso del riego en cultivos de soja, maíz y trigo, rubros que en gran medida son llevados adelante por grandes empresarios vinculados al agronegocio. O sea que esta expansión de la frontera agrícola a partir de la ampliación de la ‘frontera hídrica’ lo que busca es aumentar la producción en general, sabiendo que su resultado implicará el beneficio productivo de los sectores que han protagonizado la acumulación de la riqueza agrícola en las últimas dos décadas. Un nuevo giro en lo que Harvey (1996) ha conceptualizado como acumulación por desposesión.

### **La ciencia “conservadora y de derecha”: el progresismo se muerde la cola**

Además de los efectos socioeconómicos de crear un mercado de aguas para la producción -y eventualmente la generación hidroeléctrica como se sostiene en el proyecto- esta Ley de Riego recibió críticas sobre sus posibles impactos ambientales. Lo llamativo es que el proyecto de ley sí hace referencia en su fundamentación a elementos ambientales: se sostiene que estas modificaciones a la Ley de Riego prepararán al país para el nuevo escenario que plantea el cambio climático. Se supone que eso tiene que ver con almacenar el agua para poder lidiar con la variabilidad climática y las incertidumbres que podría generar en términos de requerimientos de agua para la producción. De nuevo, una visión muy particular del ciclo hidrológico (y de los efectos del cambio climático). No está dicho en el proyecto, por ejemplo, como se afectaría la disponibilidad de agua en el país al aumentar su represamiento y, por ende, la superficie de aguas estancadas, aumentando su factor de evaporación (en una proyección global de clara tendencia de aumento de las temperaturas medias).

Desde la sección de Limnología de la Facultad de Ciencias -especialistas en el estudio de aguas continentales, como lagos, lagunas o estuarios- se hizo público un documento referido específicamente a las consecuencias que estas modificaciones a la ley podrían generar en términos ambientales. Dentro de la serie de impactos que se describen hay uno que merece especial atención pues constituye una verdadera advertencia en un contexto de la preocupación por la calidad de las aguas en el país. El citado documento sostiene que:

las represas aumentan el tiempo de residencia del agua, y con ello su temperatura y transparencia por aumento de la sedimentación. Si el agua represada trae consigo una carga importante de nutrientes proveniente de la fertilización agrícola excesiva, como está sucediendo en varias zonas del país, se incrementarán los procesos de eutrofización en el embalse. Si recibe una alta carga de materia orgánica, al acumularse y descomponerse se puede agotar el oxígeno disuelto, afectando a la biota y a los valores estéticos (aspecto, olor) del ambiente, y liberando más nutrientes al medio”. Estos factores “aumentan el riesgo de que se desarrollen floraciones algales y de cianobacterias potencialmente tóxicas. El país ya está sufriendo estos fenómenos en lagunas, embalses y ríos, algunos de los cuales sirven de fuente de agua potable. Este riesgo se ve magnificado cuando los cursos de agua a embalsar se encuentran en cuencas particularmente fértiles y bajo una intensa actividad agrícola (Sección Limnología, 2016).

Una vez desatada la campaña contra la Ley de Riego tuvo particular importancia en la discusión pública el sustento científico de las críticas a la norma, a partir de los impactos que generaría sobre la calidad del agua. Estas alertas estuvieron basados en el documento de la Sección Limnología de la Facultad de Ciencias -elaborado durante el proceso de discusión de la Ley-, pero también otros como el Instituto de Ciencias Ambientales de Facultad de Ciencias y un grupo de docentes del Centro Universitario de la Región Este-CURE (todos de la Universidad de la República). En cierto sentido el debate público reprodujo cierto reduccionismo en el cual se asocia a la formación en ciencias agrarias con visiones productivistas y a la

formación en ciencias biológicas con visiones de corte conservacionista<sup>1</sup>. Fue en este contexto que se dio un cruce de opiniones muy fuerte -a través de la prensa- entre estos grupos de docentes universitarios vinculados a las ciencias biológicas y la ecología con jerarquías del MGAP formadas en ciencias agrarias. Las críticas de los científicos representaban una visión “muy de derecha, muy conservadora”<sup>2</sup>. La afirmación se correspondía con las alertas contenidas en el documento de los docentes del CURE en relación a la imposibilidad de calcular los *caudales ambientales*, punto de partida para el establecimiento de medidas de autorización y ajustes del funcionamiento de los embalses, según la nueva ley de riego.

A este respecto sostiene el documento:

Avanzar en definiciones respecto a la aplicación del concepto de caudal ambiental o ecológico, involucra fuertes requerimientos de información hidrológica, climática y biológica, específica para cada cuenca particular, y debe trascender la lógica de sólo asegurar cantidades mínimas de agua en momentos de déficit hídrico. Considerando la virtual desconexión existente entre los programas de monitoreo de cantidad y calidad de agua en el país, y la escasa cobertura espacial y temporal de programas institucionalizados de monitoreo biológico de comunidades acuáticas (particularmente de peces), toda definición al respecto debe guiarse por el principio precautorio<sup>3</sup>.

El documento del CURE no dudaba en calificar como “contaminante y no sustentable” a las modificaciones de la Ley de Riego, con base en la evidencia científica disponible sobre el estado de las cuencas hídricas (sobre todo en lo que refiere a niveles de nutrientes y fósforo):

---

<sup>1</sup> Las jerarquías del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca son habitualmente ocupadas por profesionales de las ciencias agrarias, con predominio de ingenieros agrónomos.

<sup>2</sup> “Jerarca del MGAP criticó la visión ‘de derecha, muy conservadora’ de universitarios que cuestionan la Ley de Riego. La Diaria. 3 de noviembre de 2017. Montevideo.

<sup>3</sup> Documento dirigido al debate sobre las consecuencias ambientales de la aplicación de la Ley N° 19.553 de promoción de Riego con fines Agrícolas. 15 de diciembre de 2017. VVAA. Centro Universitario de la Región Este. Universidad de la República.

La evidencia científica disponible respecto al nivel de afectación sobre la calidad del agua superficial que genera la aplicación del modelo de producción intensiva agrícola-ganadera en nuestro país, permite concluir que la intensificación basada en la estrategia del riego es incompatible con el cumplimiento de los estándares de calidad de agua establecidos en la normativa vigente para nuestros ecosistemas acuáticos, particularmente para los parámetros asociados a contaminación por nutrientes y particularmente el fósforo total. (...) El fomento del riego agrícola a gran escala resulta una estrategia de crecimiento económico contaminante y no sustentable, y por tanto contraria a lo establecido en nuestra normativa vigente<sup>4</sup>.

El enfrentamiento entre los académicos y las jerarquías del MGAP se venía registrando desde inicios del año 2017. En oportunidad de discutir una serie de medidas para atender una crítica situación ambiental en la cuenca del Río Santa Lucía (fuente de abastecimiento de agua para potabilización con destino a la población de Montevideo y toda la zona metropolitana) el ministro Tabaré Aguerre había puesto en duda los argumentos científicos según los cuáles el deterioro de la calidad ambiental de la cuenca estaba asociado a la intensificación agrícola<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> *“Pensar que los problemas del agua en el Santa Lucía están asociados a la intensificación agrícola de hoy es un error -sostenía Aguerre-. Sí coincidimos por un momento en que el principal problema ambiental en la historia de Uruguay ha sido la erosión hídrica de los suelos, es decir, la pérdida de suelos que termina en las cañadas, en los arroyos o en las cuencas; para ser gráficos, alcanza con mirar el noreste de Canelones. Es una zona con dificultades productivas, porque el suelo del noreste de Canelones no existe más. El horizonte A, que es la capa agrícola del suelo, en muchos lugares del noreste de Canelones no existe más; eso ocurre en la cuenca del Santa Lucía. Lo que tenemos que preguntarnos es si los problemas de carga orgánica y de niveles de fósforo y de nitrógeno en el Santa Lucía son producto de la intensificación agrícola de los últimos años –que en la cuenca del Santa Lucía no es tal, porque el gran desarrollo de la agricultura no se dio en la cuenca del Santa Lucía– o si no es un proceso acumulativo, porque históricamente la agricultura estuvo en la cuenca del Santa Lucía; la mayor cantidad de tambos está en la cuenca del Santa Lucía, y la mayor cantidad de hortifruticultura está en la misma cuenca y nunca hubo ningún control. Lo paradójico es que cuando Uruguay hoy es el único país que tiene regulado el uso de suelos en función de su capacidad de uso, es decir, previniendo la erosión, en realidad la percepción es que es lento. Sin embargo, Uruguay tiene regulado 95% del uso de los suelos en la zona agrícola”. Aguerre sostiene que es un “error” pensar que los problemas del Santa Lucía están asociados a la intensificación agrícola.* La Diaria. Montevideo. 23 junio 2017. La referencia a la regulación del uso de los suelos tiene que ver con la obligatoriedad de presentar un Plan de Uso y Manejo de Suelo para los productores agrícolas del país anualmente (incluyendo sistemas de rotación de cultivos y manejo de agroquímicos).

Pero la discusión sobre el tipo de conocimiento disponible y el carácter científicamente fundado de las decisiones productivas y ambientales continuaría, en el caso de la Ley de Riego con la discusión de la reglamentación de la Ley.

La discusión parlamentaria sobre la Ley de Riego aportó más elementos de esta visión progresista de la explotación de la tierra y el agua, así como dejó en evidencia el lugar que la narrativa dominante le asigna a las políticas ambientales. En particular, uno de los defensores de las modificaciones a la Ley de Riego fue el senador José Mujica, ex presidente de la República, ex Ministro de Ganadería y Pesca y además el responsable de que Aguerre ocupara ese cargo y desde allí haya promovido esta nueva normativa para la regulación del riego. Mujica sostuvo en su defensa de la nueva norma que de ello depende “el precio de la comida de la gente” asumiendo que en el futuro no se podrá producir sin intervención del riego y que el objetivo de esta ley es favorecer el regadío de los alimentos. Nada más alejado de la realidad, podemos concluir, con apenas analizar la exposición de motivos del proyecto de Ley, donde el ministro Aguerre sostiene que lo que se busca es un “segundo piso” para la producción agrícola uruguaya, en particular la sojera. Desde que se viene procesando la expansión de los cultivos sojeros en el oeste uruguayo está claro que su finalidad no es la de la producción de alimentos para los habitantes de Uruguay sino la producción de commodities, un bien agrícola que es utilizado como materia prima en otros procesos productivos, en particular en Asia. La lógica a partir de la cual el progresismo ha defendido las modificaciones a la Ley de Riego consisten en la idea de que es necesario “hacer algo” para aprovechar una cantidad importante de agua que “se va al mar y por lo tanto no está disponible”, en palabras de Mujica durante la sesión del senado. Banalizando la cuestión ambiental, Mujica agregó que “todo lo que hace el hombre termina agrediendo en parte al medio ambiente” y que “para respetar bien al medio ambiente y sus equilibrios habría que sacar al principal depredador” haciendo referencia a que la única manera de atender la cuestión ambiental sería erradicando a las poblaciones humanas del ambiente. Por ello, la conclusión lógica derivada de este razonamiento es que una verdadera

“preocupación ambiental” (la única legítima, digamos) es “la lucha por mitigar y por conservar”.

### *Caudales ambientales: la argumentación técnica de lo que no se sabe*

La discusión en torno a los caudales ambientales es quizás el elemento que nos permite discutir con mayor amplitud la idea de la ignorancia estratégica. Todo el proceso de reglamentación de la Ley, realizado en 2018, giró en torno a dos elementos: uno vinculado con el procedimiento administrativo para habilitar los nuevos emprendimientos de riego agrícola y el otro sobre los criterios a aplicar a la hora de tomar la decisión. Cada una de estas cuestiones derivó en un decreto reglamentario, el primero de ellos elaborado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el otro elaborado por la Dirección de Medio Ambiente.

Según el primero de los decretos, para acceder a la habilitación para realizar una obra de Riego se debe presentar un “Proyecto de Riego” que deberá contener “una descripción clara, precisa y detallada de todos los aspectos y alcances de la obra, del aprovechamiento, transporte y aplicación del agua, con referencia expresa a las superficies beneficiadas y afectadas” (Art. 2). Ahí dice que el proyecto debe cumplir con la “protección de los recursos naturales” y no afectar otros derechos (se refiere que hace referencia a derechos sobre el agua pero también a derechos sobre la tierra). Se hace referencia a que este Proyecto de Riego se deberá presentar en conjunto con un “Plan de Uso y Manejo de Suelos y Aguas”. Todos estos elementos que refieren a un procedimiento de control y fiscalización, donde aparece el saber experto a la hora de elaborar y aprobar esos planes esconde la realidad de que no existe en el país un proceso efectivo de fiscalización de los Planes de Uso y Manejo de Suelos, más allá de sus aspectos burocráticos. No sé fiscaliza a campo que los planes efectivamente impliquen las medidas para las que se solicita autorización. La nueva reglamentación no definió aspectos tales como la fiscalización de los Planes de Uso y Manejo de Suelos y Aguas (quiénes y cómo serán los responsables de su realización), ni tampoco acerca de las sanciones que se aplicarán ante eventuales incumplimientos o faltas a los compromisos acordados en esos planes.

A pesar de las salvaguardas institucionales (Evaluación de impacto, Evaluación ambiental estratégica), el artículo 15 del decreto reglamentario establece de que estos elementos “no obstarán” para el otorgamiento de permisos o concesiones de obras de riego. Ello quiere decir que los dispositivos precedentes tienen un carácter declarativo. Aplicando el principio precautorio sería necesario que todos estos controles se aplicaran previo al otorgamiento de cualquier concesión de obra para riego, de manera de anteponer los resguardos ambientales y de participación a la habilitación de los embalses.

En lo que refiere al otro decreto, sobre los criterios a aplicar para tomar la decisión de habilitar o no un emprendimiento de riego, está basado sobre el concepto de caudales ambientales, ya mencionado. Dice el decreto reglamentario que “los usuarios de las aguas superficiales (...) cuando impliquen la toma o embalse de las aguas, deberán abstenerse de afectado el caudal ambiental de los cursos o cuerpos de agua”. Según el mismo decreto este caudal se tiende como “el régimen hidrológico de un cuerpo o curso de agua en sus tramos, necesario para sostener la estructura y funcionamiento de los ecosistemas correspondientes y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos asociados a la cuenca” (Art. 3). Se recurre a un concepto de supuesto carácter técnico y por ende neutral para saldar un debate público (el cuestionamiento a la privatización del agua que implicaba la Ley de Riego) ocultando el carácter discrecional de la decisión acerca de cual es el nivel de agua que se requiere en cada una de las cuencas del país para determinar cual es el “régimen necesario” para no afectar la “estructura y funcionamiento de los ecosistemas” ni afectar los “servicios ecosistémicos” de la cuenca. En el proceso de discusión de la reglamentación muchos de los científicos consultados consideraron improbable alcanzar acuerdos básicos desde el punto de vista técnico para establecer tales caudales ambientales. Pero además de ese entramado de discusiones técnico-científicas que podrían abrirse para cada cuenca a partir de aprobado el decreto, la realidad muestra como el conocimiento experto aquí se usa para perpetuar un esquema de ignorancia: en Uruguay no existe conocimiento disponible acerca de la estructura y funcionamiento ecosistémico del país, ni de los

servicios que brindan las cuencas. Por ello remitir la aprobación de los nuevos emprendimientos a un requisito de este tipo podría llegar a implicar la imposibilidad de aprobar cualquier embalse. Por ello en el otro decreto reglamentario, el de carácter procedimental, se estableció como disposición (Art. 15) que los requisitos ambientales “no obstarán” para la habilitación de las obras de infraestructura (ya que el Estado se obliga a si mismo a generar la aún inexistente información sobre el estado de cada una de las cuencas del país. O sea, una amplia discusión con argumentos técnicos incomprensibles para la opinión pública para plantear, en el fondo, que hasta que no exista la información requerida las obras de riego se habilitarán sin tomar en cuenta ningún recaudo sobre sus impactos ambientales.

### **Conclusiones: ignorancias dominantes y saberes populares**

Se ha sostenido en este artículo que la imposición de un modelo de gestión de agua para el riego agrícola en Uruguay estuvo basada en un uso estratégico de la ignorancia. Desde los antecedentes de la presentación de la ley se dio cuenta de un uso parcial, caprichoso, de nociones técnicas asociadas al ciclo hídrico. La idea de que hay agua que se “pierde” implica desconocer la complejidad de los abordajes ecosistémicos, que han generado consensos técnicos y políticos a nivel global acerca de la necesidad del carácter integrado de la gestión del agua en diferentes niveles.

Desde los colectivos sociales que impulsaron el rechazo a la Ley de riego se buscó colocar en la discusión pública cuestiones precisamente vinculadas a la gestión de los recursos hídricos: la priorización del abastecimiento de agua para las poblaciones humanas como principio, los efectos de las fumigaciones con agrotóxicos o la pérdida de la calidad de agua (a partir del deterioro ambiental generado por la intensificación agrícola) fueron todos temas ineludibles de la campaña. Muchas veces los defensores de la Ley reclamaban que estos elementos excedían ampliamente a la Ley de Riego, lo que efectivamente es así. Pero en la sociedad uruguaya esta fue una de las primeras oportunidades -quizás junto con el

rechazo a la megaminería a cielo abierto- en las cuáles se planteó la oportunidad de discutir ampliamente de estos temas.

Por otro lado y pese a estas limitaciones quizás como nunca antes desde proceso instituyente de la Reforma Constitucional de 2004, la campaña de rechazo a la Ley de Riego permitió empezar a *pensar desde el agua*<sup>6</sup>, a promover una lógica de manejo de un bien común con atención al interés general.

Desde el punto de vista de la discusión de la reglamentación de la ley, los argumentos técnicos circularon para ocultar la complejidad implícita en las autorizaciones ambientales a los emprendimientos de riego. Toda la evidencia científica sobre la degradación de diferentes cuencas del país fue subsumida por los funcionarios de DINAMA en el concepto de caudales ambientales. Lejos de la complejidad del concepto en sí, la solución administrativa de habilitar los emprendimientos sin que la ausencia de la propia información requerida en los decretos reglamentarios sea un obstáculo para ello, muestra la manera en que opera la lógica de la ignorancia estratégica.

Más allá de estos elementos generales, la campaña de referéndum contra la Ley de Riego implicó un punto de inflexión de la conflictividad ambiental en particular y de la conflictividad social en general, en el marco del Uruguay Progresista. Con respecto a la conflictividad ambiental logró trascender demandas puntuales o de rechazo a emprendimientos concretos para poner en discusión en todo el territorio nacional la lógica productiva dominante y sus impactos. En ese sentido fue una oportunidad para visibilizar una serie de saberes populares circulantes en diferentes ámbitos de conflictividad ambiental (fumigaciones, contaminación, mala gestión de residuos y otros).

En términos históricos, la campaña contra la Ley de Riego fue una clara disputa de sentido acerca de la estrategia productiva del progresismo y se evidenció sus límites ambientales. En términos de la conflictividad social, por primera vez desde la llegada al gobierno del Frente Amplio las organizaciones articuladoras del campo popular

---

<sup>6</sup> La frase corresponde a Nicolás Ferreira, Secretario General de la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado e integrante de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida.

activaron un recurso en contra de una Ley promovida por el gobierno y votada por unanimidad en el Parlamento.

### **Referencias bibliográficas**

- Anand, Nikil (2015) Leaky states: water audits, ignorance and the politics of infrastructure. *Public Culture* 27, N.º 2. Duke University Press.
- Castro, Diego y Santos, Carlos (2018) Rasgos de la lógica estatal en la hegemonía progresista uruguaya. En Ouviaña, H. y Thwaites Rey, M. (compiladores) *Estados en disputa. Auge y fractura del Ciclo de Impugnación del Neoliberalismo en América Latina*. El Colectivo. Buenos Aires.
- Galison, Peter (2004) Removing knowledge. *Critique inquiry*. N.º 31 University of Chicago. (pp. 229-243).
- Gross, Mathias (2010) *Ignorance and surprise: science, society and ecological design*. MIT. Cambridge
- Gross, Mathias y McGoey, Linsay (2015) *Routledge International Handbook of ignorance studies*. Routledge/Taylor & Francis. Londres.
- Hajer, Maarten (1995) *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the Policy Process*. Oxford University Press. New York.
- Harvey, David (1996) *Justice, nature y the Geography of Difference*. Wiley-Blackwell. Nueva York.
- Heimer, Carol (2012) Inert facts and the illusion of knowledge: strategic uses of ignorance in HIV clinics. *Economy and society*. Volume 41 / Nº1. (pp. 17-41)
- Kennedy, Kate, Kray, Holger y Trier, Rémi (2015) "Intensificación sostenible de la agricultura: aumento del acceso a soluciones inteligentes desde el punto de vista del clima". En Banco Mundial. *Notas de Política. Uruguay: desafíos y oportunidades 2015-2020*. Documentos del Banco Mundial. Montevideo.
- Mathews, Andrew (2008) State making, knowledge and ignorance: Translation and concealment in mexican forestry institutions. *American Anthropologist*, Volume 110, Issue 4. American Anthropological Association.
- McGoey, Linsey (2012b) The logic of strategic ignorance. *British Journal of Sociology*. Volume 63. Issue 3 (pp. 553-576).
- McGoey, Linsay (2012b) Strategic unknowns: towards a sociology of ignorance. *Economy and society*. Volume 41 / Nº1. (pp. 1-16)

Santos, Carlos (2020) “La frontera hídrica del agronegocio en Uruguay: nuevas dinámicas de acumulación y despojo” En Quid 16. Revista de Área de Estudios Urbanos. Vol. 13 Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. (pp.12-34).

Santos, Carlos. Valdomir, Sebastián, Renfrew, Daniel e Iglesias, Verónica (2006) Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay. De la Canilla. Montevideo.