

Diálogos en el territorio: experiencia de gobernanza deliberativa en la construcción del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, Uruguay¹.

Autores/as:

Adriana Goñi Mazzitelli (CURE - FADU – UdelaR)

Natalia Bisio (CenUR Litoral Norte, Salto – UdelaR)

Ximena Lagos (CURE, Rocha – UdelaR)

Juan Ferrer (CenUR Litoral Norte, Salto – UdelaR)

Ana Clara Bouzas (CURE, Maldonado – UdelaR)

Mauricio Venegas (CURE, Maldonado – UdelaR)

Palabras claves: democracia deliberativa, instrumentos de planificación ambiental participativa, ciudadanía ambiental.

Resumen

En un contexto actual donde el Uruguay presenta un modelo económico de preeminencia agroexportadora que contamina y agota sus bienes comunes naturales claves como el agua y el suelo, y tiene consecuencias graves sobre la salud de la población, desarrollar formas participativas de planificación ambiental, así como figuras de gestión colaborativa es clave en una transición ecológica que considere la justicia social en su conservación y utilización responsables. Esto no es fácil en un país que ha expulsado sistemáticamente la población de sus áreas rurales, tanto por la concentración de tierras desde la época colonial en manos de pocos, cómo por las sucesivas implantaciones de actividades extensivas y tecnificación del trabajo.

En este artículo nos detendremos en el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible cuyo proceso participativo denominado “*Diálogos en el territorio*” fue diseñado e instrumentado por la Universidad de la República en sus diversas sedes presentes a lo largo del país, particularmente a partir de la conformación de grupos de docentes e investigadores en la Regional Este y Litoral Norte. El proceso contó con cuatro fases es su implementación, una primera de preparación mediante la identificación de actores claves en los territorios y una campaña de comunicación; una segunda relacionada al desarrollo de los encuentros territoriales en las capitales departamentales de los 19 departamentos del país; una tercera de sistematización de los encuentros e incorporación al cuerpo del Plan; y una última fase de presentación del Plan en la Comisión Técnica Asesora para la Protección del Ambiente (COTAMA) junto con delegados provenientes de los encuentros territoriales.

¹ Artículo en fase de publicación. Presentado a la Novena Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, México junio 2022.

Las principales consideraciones del proceso dan cuenta en primer término de la buena receptividad del Plan y la necesidad del mismo, aunque con reparos tanto en su implementación, como en la propuesta de modelos alternativos de producción que prioricen la conservación ambiental. En segundo lugar, la crítica a la falta de coordinación con otros instrumentos de planificación vinculados a las problemáticas ambientales ya elaborados, así como la necesidad que el proceso participativo vinculado al Plan sea de mayor duración y vinculación con organizaciones de la sociedad civil.

Las conclusiones destacan el “hito” en la construcción de planificaciones ambientales mediante un proceso participativo como el que se describe, la reconsideración y revalorización de las miradas locales situadas ante los problemas y conflictos ambientales, así como la necesidad de superación del abordaje centrado en Montevideo para la construcción de políticas públicas ambientales.

1. Introducción

Entre el 2017 y el 2019 Uruguay vio nacer su primer Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible (PANDS). El Plan fue considerado desde el inicio un instrumento de negociación y construcción de consensos entre actores públicos y privados sobre un tema delicado y pleno de contradicciones como la preservación ambiental. Los acuerdos no fueron fácilmente alcanzados visto el contexto de explotación de los recursos naturales en América Latina y la contraposición entre conservación y desarrollo económico (Svampa, 2013). El Plan hace parte de una serie de leyes que pretenden actuar en la fiscalización del desarrollo económico, así como en materia de protección ambiental y participación ciudadana.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) solicitó a la Universidad de la República (UdelaR), a través de sus investigadores en diversas regiones del país, la elaboración y puesta en práctica del proceso de participación pública que por ley deben comportar la construcción de estos instrumentos de planificación. Casi 600 personas, entre representantes de agrupaciones, instituciones y emprendimientos privados, o ciudadanos interesados en las temáticas ambientales y de desarrollo sostenible, participaron en las instancias de debate público sobre el Plan. Esta experiencia es de interés para el Uruguay, porque sigue en la línea de experimentar formas deliberativas de democracia en la construcción de políticas públicas, como los Juicios Ciudadanos para el Plan Nacional de Aguas, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) o la Gestión de Cuencas. Las dificultades encontradas tanto en las herramientas a disposición de las instituciones públicas, como en las capacidades de mediación y facilitación de los procesos deliberativos por parte de la academia denotan cuán incipientes son estos procesos. Sin embargo, una nota positiva la constituye la alta predisposición por parte de los habitantes y actores territoriales para ejercer una ciudadanía ambiental activa en la creación de las políticas públicas que afectarán su entorno de vida.

La propuesta metodológica estuvo diseñada para cumplir con los siguientes objetivos específicos:

- Socializar a nivel de la ciudadanía, diversas temáticas ambientales para un desarrollo sostenible.
- Ampliar el diálogo y las visiones del Plan como resultado de una mayor interacción tanto en términos de alcance geográfico como en la diversidad de actores involucrados en su discusión.
- Avanzar en la construcción de una ciudadanía ambiental y la democratización de los debates en torno al ambiente y el desarrollo sostenible.
- Contextualizar los planteos del Plan en la escala local
- Construir un mapa de actores activos o potenciales con los cuales implementar las medidas en una segunda fase
- Reconocer los recursos disponibles en el territorio
- Registrar las interacciones y conflictos a nivel social: los latentes y los manifiestos, los consolidados y los emergentes
- Conjuguar el conocimiento científico con otras formas del saber local o popular
- Construir una descripción que permita aportar sobre los valores presentes (y pasados) en el cuidado del ambiente y el desarrollo sostenible

El contexto normativo uruguayo en la planificación ambiental y la participación ciudadana

La introducción de la temática ambiental en la legislación tiene su primer mojón en el año 1994, con la promulgación de la Ley N° 16.466 en la que se declara de interés general la protección del Medio Ambiente. Sin hacer referencia expresa, la norma asume implícitamente el carácter colectivo del patrimonio ambiental y la socialización de las consecuencias de la acción humana sobre el medio. Son muestra de esto, la propia consideración de interés general y por lo tanto de su carácter social, el énfasis puesto en la protección de la salud, la seguridad y la calidad de vida de la población y la voluntad, aún incipiente y limitada de incorporar la posibilidad de participación de la sociedad para una gestión compartida.

Este último aspecto, que tiene especial interés para el presente trabajo, se ve reflejado en el acceso público a la información contenida en los trámites de solicitud de autorización ante el MVOTMA para aquellos emprendimientos que la requieran. El artículo 13° por su parte, contempla que cualquier interesado acceda a conocer las características de los proyectos para los que se tramite la autorización, para lo cual se prevé efectuar previamente, una comunicación pública en el Diario Oficial y en otro medio gráfico de alcance nacional. Esta iniciativa es un avance sustancial en la gestión participativa, aunque propone un canal de comunicación muy débil entre la sociedad civil y el ámbito institucional, circunscribiendo la participación a actores u organizaciones con formación previa e intereses específicos y sin asegurar la consideración de las sugerencias realizadas en estas instancias. A la vez, en el artículo 14°, se establece que solamente en los casos que el MVOTMA determine, se realizará una audiencia pública y el 15° habilita a la Administración, a mantener la confidencialidad del proyecto en determinadas circunstancias, aspectos que dejan un amplio margen a la discrecionalidad de las autoridades de turno y aparecen como debilidades para desarrollar una participación significativa.

Sin dudas, en la redacción de la normativa se evidencia un momento histórico particular en el cual se inscribía una sensibilidad político-técnica muy primaria sobre la problemática ambiental en el Uruguay, en tanto los procedimientos, así como los instrumentos de gestión ambiental participativa previstos revelan las limitaciones propias de esa etapa fundacional. Sin embargo, la Ley N° 16.466 constituyó un valioso punto de partida para la instalación definitiva de la consideración del ambiente y la gestión social (al menos a modo de enunciado) en el ordenamiento jurídico del país.

En el mismo sentido, en el año 2000, se promulgó la denominada Ley General de Protección del Ambiente, N° 17.283, la cual profundizó los principios planteados en la Ley N° 16.466 en lo que podría considerarse una segunda generación en la normativa ambiental. En esta Ley es visible el avance en el entendimiento de la problemática ambiental con un abordaje más integral, que se percibe en la voluntad de elaborar una política nacional ambiental y en la inclusión de la noción de desarrollo sostenible, así como en la mención a derechos de los habitantes a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

En esta línea histórica, en el 2008 la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, significó un punto de inflexión en la política de la gestión territorial, poniendo en un lugar destacado, a los aspectos ambientales del territorio, así como la participación ciudadana. Si bien la participación no fue vinculante, desde las Guías Metodológicas elaboradas en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, se da un lugar a una participación interdisciplinaria que pueda intervenir en cada una de las etapas de la construcción de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS). Además, se prevé un mecanismo de control ciudadano final con una Puesta de Manifiesto de los IOTDS elaborados, pudiendo recibir observaciones ciudadanas que luego serán respondidas en una Audiencia Pública final. En la práctica, la falta de capacidades y formación en las metodologías participativas de los funcionarios departamentales o los consultores que realizaron los IOTDS, así como la falta de voluntad política de abrir espacios de participación, fueron a la larga contraproducentes. De este modo la herramienta de Audiencia Pública que se preveía como acto de intercambio democrático final, se utilizó en varios casos como escenario de conflictos y reivindicaciones de una participación negada durante el proceso.

En otro orden de cosas, mediante la Ley N° 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana promulgada en septiembre de 2009 se crean los Municipios, dando cumplimiento a la conformación del tercer nivel de gobierno en el país. Esta nueva división territorial apunta a generar ámbitos de gestión con mayor anclaje local y condiciones favorables para la participación ciudadana, tal como se expresa en su Artículo 1. Si bien no es una norma que aluda específicamente a cuestiones ambientales, se entiende que éstas quedan comprendidas entre las competencias del gobierno municipal. Se destaca en cambio como aspecto central, la inclusión de la participación de la ciudadanía en la gestión local. En efecto, el Artículo 5 encomienda a los Municipios instrumentar “la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local”, que se refuerza en el Artículo 13, donde se incluye la creación de los ámbitos de participación social entre las competencias de los Municipios.

También en el Artículo 5, se hace una referencia explícita al derecho de promover iniciativas desde la sociedad, procedimiento que se detalla además en el Artículo 16. Cinco años después, con la Ley N° 19.272 se introducen modificaciones a la norma precedente, fundamentalmente en lo que respecta a los procedimientos administrativos y recursos financieros de los Municipios, pero no sustanciales en lo que refiere a la participación social, para lo que solamente agrega menciones en los incisos 5 y 6 del Artículo 7.

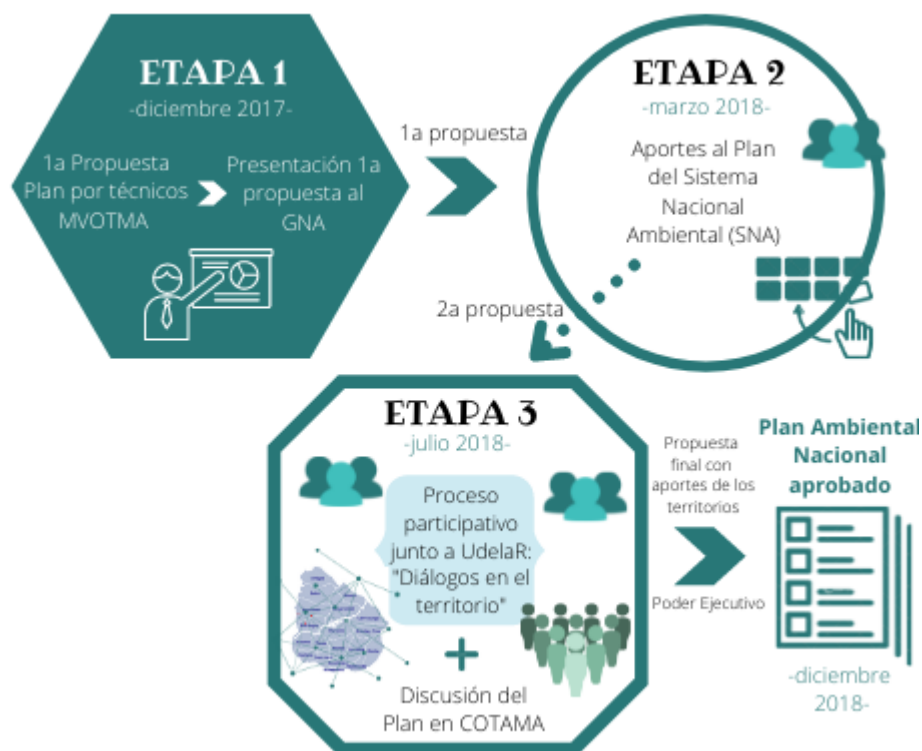
Por último, la Ley N° 18.610, Política Nacional de Aguas, de octubre de 2009, también hace mención explícita a la participación de la sociedad para su implementación y dedica el Capítulo VI a definir este concepto. Entre sus principios, además, incluye “la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control” y agrega entre sus Instrumentos, una noción fundamental para hacer efectiva la participación: la capacitación y la formación, las que deberán ser promovidas por el Estado. En el Capítulo VIII, la Ley hace referencia a la gestión, para lo que define dos órganos: el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio y el Consejo Regional de Recursos Hídricos. En ambos casos, se define la participación ciudadana. Si bien establece claramente quiénes serán los representantes institucionales en esos ámbitos, no avanza con similar determinación en el caso de los representantes de la sociedad civil. Al interior de este proceso, la UdelaR propone utilizar la figura de juicios ciudadanos y promueve el proceso deliberativo “Decí Agua” que agrega al Plan Nacional de Aguas la dimensión ética en el uso del recurso, según las investigadoras Lázaro et al. (2021).

Estas definiciones normativas, que procuran un creciente involucramiento de la población en la gestión de bienes comunes, frecuentemente quedan restringidas a instancias de participación formal concebidas como un paso más en un proceso burocrático y no como la incorporación real de la voluntad de la ciudadanía en la esfera de las decisiones. Existen contados ejemplos en los cuales la administración generó instancias de discusión real para la definición de la política ambiental.

Elaboración del Plan

La construcción del Plan constó de tres grandes etapas (Fig. 1). La primera fue en la cual se elaboró el primer borrador del Plan, realizado por técnicos del MVOTMA, culminando esta etapa inicial en diciembre de 2017 con su presentación al Gabinete Nacional Ambiental (GNA). La segunda etapa ocurrió a partir de que el GNA solicitara al Sistema Nacional Ambiental (SNA) su puesta en consideración e incorporación de aportes y miradas desde los distintos ministerios y organismos que lo comprenden. En esta segunda etapa, con la finalidad de discutir la integralidad del Plan, se trabajó en cinco Grupos de Trabajo, integrados por técnicos de las diferentes instituciones del Estado. Fue luego de más de veinte reuniones de trabajo y la participación de más de cien técnicos que se llegó a la segunda versión del documento. De manera de enriquecer al Plan con una mirada más amplia, y con diálogo en y con los territorios, es que se implementa la tercera etapa, donde la segunda versión del documento fue puesta a consideración pública en el proceso participativo llevado adelante junto a la UdelaR.

Figura 1 – Proceso de elaboración del Plan



El documento generado está estructurado en tres dimensiones: 1. Un ambiente sano para una mejor calidad de vida, 2. Actividades económicas y productivas sostenibles, y 3. Gestión y ciudadanía ambiental. Dentro de estas se establecen objetivos generales y específicos, los cuales enmarcan hacia dónde avanzar. A su vez, cada objetivo específico presenta un conjunto de Metas a 2030 con resultados intermedios. A continuación, se presenta un cuadro síntesis con los objetivos previstos para cada dimensión².

² Para mayor información sobre el contenido del Plan, dirigirse a: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-ambiental>

Cuadro 1. PANDS: Dimensiones y Objetivos (síntesis)

DIMENSIONES	OBJETIVOS
DIMENSIÓN 1: Un ambiente sano para una mejor calidad de vida	Objetivo 1.1. Garantizar el derecho de la población urbana y rural a disfrutar de un ambiente sano y equilibrado.
	Objetivo 1.2. Conservar, restaurar y gestionar en forma sostenible los ecosistemas y paisajes terrestres, especialmente aquellos de alta significación para el país, reduciendo la pérdida de biodiversidad en todos sus niveles y asegurando sus servicios ecosistémicos.
	Objetivo 1.3. Preservar la calidad del agua, la conservación de los ecosistemas acuáticos continentales y los procesos hidrológicos, a través de modelos de manejo sostenible de cuencas y acuíferos.
	Objetivo 1.4. Conservar y gestionar en forma sostenible las áreas costeras y marinas.
	Objetivo 1.5. Aumentar la resiliencia de los sistemas socioecológicos frente al cambio y variabilidad climática y otros cambios globales, contribuyendo activamente a proteger el ambiente regional y global.
DIMENSIÓN 2: Actividades económicas y productivas sostenibles	Objetivo 2.1. Profundizar la incorporación de consideraciones ambientales en las políticas sectoriales y transversales de producción, asegurando la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.
	Objetivo 2.2. Promover modelos sostenibles y de mayor equidad social y reducir el impacto ambiental de las actividades agropecuarias.
	Objetivo 2.3. Profundizar el marco de regulación y control de actividades industriales, minería e infraestructuras y servicios, con mejoras tecnológicas e instrumentos de planificación y participación.
	Objetivo 2.4. Desarrollar patrones de consumo y modelos de servicios sostenibles.
DIMENSIÓN 3: Gestión y ciudadanía ambiental	Objetivo 3.1. Fortalecer las capacidades de gestión en el territorio, articulando la gestión ambiental nacional y local.
	Objetivo 3.2. Generar e incorporar información y conocimiento para la gestión ambiental.
	Objetivo 3.3. Profundizar la educación y comunicación en la protección del ambiente.
	Objetivo 3.4. Profundizar la participación y el acceso a la justicia ambiental.

2. Encuadre metodológico y propuesta del proceso deliberativo del PANDS

El MVOTMA firma un convenio de colaboración interinstitucional con la UdelAR a través del cual la Universidad aportaría el “*Asesoramiento técnico y científico en la elaboración del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, concebido como un instrumento de planificación base que integre la acción necesaria para promover las políticas públicas ambientales integrales e impulsar el desarrollo sostenible, sustento para la coordinación interinstitucional más amplia con las otras instituciones que realizan gestión ambiental sectorial, así como para favorecer los procesos de participación pública*” (Resolución Ministerial N° 438/2015)”.

El proceso participativo se denominó: *Diálogos en el Territorio* (Fig. 2). Constó de 19 Encuentros Territoriales, realizados uno por departamento. La propuesta de trabajo del equipo universitario se colocaba dentro del marco teórico de la Planificación Deliberativa y la co-construcción de políticas públicas. Es decir, se desarrolló como un *proceso de colaboración y/o involucramiento* activo de diversos actores en la elaboración y definición del Plan, como señala el urbanista Luigi Bobbio (2004) en estos procesos se busca incluir las distintas categorías de la población, con particular atención a considerar aquellas dejadas de lado habitualmente en los procesos decisionales; un proceso de empoderamiento que intenta dar más poder a quien antes no lo tenía. En general estas maneras de participación toman las formas de asociación entre actores. Todos tienen las informaciones necesarias y el poder de hacer valer sus opiniones en una construcción colectiva de las políticas, programas y proyectos.

Figura 2 – Fases del proceso participativo *Diálogos en el territorio*



Fase 1: preparatoria de los Encuentros Territoriales

La fase de preparación tuvo dos objetivos principales: a) Identificar a los sujetos activos en los territorios, interesados en las temáticas del Plan, o que pudieran acercarse a las mismas y contribuir desde su conocimiento de la realidad territorial. b) Crear una campaña de comunicación, que por un lado diseñara materiales en lenguajes comunicativos pudiendo ayudar a personas fuera de los circuitos técnicos y científicos a comprender los contenidos del Plan (Fig. 3). Por otro lado, fue necesario construir una base de conocimiento común anterior a los Encuentros Territoriales, así como explicitar el carácter de la participación propuesta. Se acordó en la metodología la forma por la cual las observaciones y propuestas de la ciudadanía serían incluidas en el Plan. Así como la realización de un ajuste final del Plan discutido en la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA) con los delegados territoriales provenientes de los 19 departamentos. Este segundo punto es considerado relevante en los procesos deliberativos, ya que otorgan las garantías a los actores que participan que las decisiones tomadas en el proceso serán aplicadas y tendrán un poder contractual real.

En esta fase previa a los Encuentros Territoriales, se utilizaron metodologías cualitativas de exploración y “escucha activa” de los actores a involucrar (Susskind & Scalvi, 2011). Se realizó una primera lista con actores claves pertenecientes a categorías institucionales, privados y sociedad civil, tanto a nivel nacional como departamental. El equipo de la UdelaR junto al grupo coordinador del Plan del MVOTMA, mantuvieron encuentros con técnicos de las distintas direcciones: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Dirección Nacional de Agua, y Dirección Nacional de Medio Ambiente (de ésta última en particular el SNAP), para reconstruir y aunar los contactos territoriales de cada una de ellas. Esto permitió generar un único mapa de actores nacionales (y sus contactos) vinculados a temáticas ambientales, información indispensable para generar políticas colaborativas que permitan una descentralización en la planificación, pero también en la conformación de grupos promotores locales para la implementación del Plan.

A partir del mapa de actores, se identificaron referentes claves en cada departamento, relacionados con las temáticas del Plan, que a través de entrevistas telefónicas ampliaron los mapas de actores locales y departamentales interesados en las temáticas del Plan. En los departamentos del interior del país se confirmó el interés de nuevos sujetos dada la conjunción Ambiente-Economía Sostenible que reúne el Plan. Asimismo, otras relaciones fueron surgiendo en esta fase exploratoria, como la de Ambiente-Salud, o Ambiente-Conservación, ampliándose gradualmente el bagaje del grupo universitario en la convocatoria. Con la utilización de la técnica de “bola de nieve” (solicitar referentes y otros informantes claves a los actores contactados), se incrementaron las listas de actores. Con las mismas se realizaron varias comunicaciones por correo electrónico, en las que se enviaba una primera carta de invitación oficial firmada por la Ministra del MVOTMA y el Rector de la UdelaR, una síntesis informativa del Plan, así como se brindaba la posibilidad de acceder al Plan completo para quienes quisieran profundizar en su lectura y al cronograma de los Encuentros.

Sobre esa base de actores se dispensó un formulario semi-abierto virtual para poder tener una primera visión de las posiciones en juego con respecto a las temáticas del Plan. El cuestionario tuvo la finalidad de preparar a los actores para los Encuentros Territoriales, a través de preguntas que estimulaban la lectura previa del Plan. Por ejemplo, preguntar cuáles eran las principales dimensiones del Plan que interesaban a los diversos sujetos y por qué, así como sondear cuáles eran los intereses o preferencias de los actores para organizar el trabajo presencial en los Encuentros. El cuestionario y las entrevistas telefónicas permitieron tener un primer contacto con temáticas emergentes, o que no estuvieran contempladas en el borrador del Plan que se presentaba para el proceso participativo.

El documento Síntesis del Plan buscó generar un insumo comunicable a los actores locales para la discusión. La distribución previa a los talleres del mismo pretendió generar una discusión informada y la conformación de una “*comunidad indagante*” o “*comunidad de aprendizaje*” en las diversas temáticas, con el tiempo suficiente para comprender el alcance de los temas y para incorporar situaciones locales pertinentes a los mismos (Goñi Mazzitelli, 2013).

Si bien en la propuesta original se había planteado la necesidad de una *campana comunicacional* y una imagen coordinada para lanzar el proceso en forma pública, con equipos especializados en comunicación social y diseñadores gráficos para elaborar una síntesis comunicativa del Plan, así como, el diseño de una plataforma interactiva on-line, la restricción de tiempos, llevó a la creación de materiales tradicionales. Con un notable esfuerzo del equipo de comunicación del MVOTMA se dispuso una *página web* que señalaba el calendario de Encuentros en los territorios, así como una serie de *materiales audiovisuales* realizados en algunos encuentros, los cuales sirvieron para explicar en qué consistía el proceso, invitando a participar a los actores al mismo.

El MVOTMA por su parte puso en funcionamiento una *herramienta de e-democracy* para recoger comentarios on-line sobre el Plan, que permaneció activa durante todo el proceso de Encuentros Territoriales. Estos dispositivos “multi-mediales” permitieron asegurar la transparencia del proceso, a través de una sección para actas de los Encuentros en todo el territorio nacional, así como incentivar formas de interacciones simples y directas como espacios para comentarios, que permitieron enriquecer los procesos y dar una mayor difusión del Plan con la posibilidad de brindar un involucramiento activo a los ciudadanos.

Figura 3 – Materiales diseñados para la difusión del Plan y los Encuentros Territoriales



Fase 2: Desarrollo de los Encuentros Territoriales

Los Encuentros Territoriales se realizaron uno por departamento, se escogieron las capitales para facilitar el desplazamiento desde otras localidades (Fig. 4). En los casos que grupos de otras localidades manifestaron interés en participar, se les ofreció transporte con una coordinación anticipada.

Con la finalidad de tener la mayor participación posible, los Encuentros se llevaron a cabo los días sábado para no coincidir con día laboral, con una duración aproximada de 6 horas, con un almuerzo o refrigerio incluido para tener a disposición el tiempo necesario y concentrarse en el trabajo grupal por cada dimensión, así como restituir en plenaria el trabajo de cada grupo.

A partir de los materiales recogidos en la fase preparatoria, se identificaron intereses, preocupaciones y posiciones con respecto a algunas temáticas claves del Plan. Se predispuso con esos materiales un encuadre por cada Departamento, que junto a una revisión bibliográfica de antecedentes permitió reconstruir el estado del arte del ambiente y los sectores de desarrollo económico actuales, así como las principales ideas o posiciones en torno a los temas tratados en el Plan. El mapa de posiciones que se identificó en los encuadres de cada Departamento, se traduce en los aportes de los puntos de vista de los distintos sujetos a las temáticas del Plan. En algunas ocasiones estos puntos de vista mostraron posiciones afines u opuestas sobre las mismas temáticas.

Este material fue utilizado para la presentación inicial en los Encuentros Territoriales y junto a la presentación del Plan por parte del MVOTMA situó la discusión a nivel local y permitió compartir los resultados de la fase de exploración y “escucha activa”. La identificación por parte de los participantes de sus propias ideas o puntos de vista en dicha presentación, verificaron una apertura hacia un espacio favorable o “habilitante” al debate sobre el Plan, en donde todas las posiciones pudieran dialogar libremente. Este dispositivo de facilitación

permitió mantener el anonimato de las entrevistas, y al mismo tiempo poner sobre la mesa temas críticos, según lo manifestado por varios de los entrevistados (el dilema Conservación Ambiental versus Crecimiento Económico, sigue siendo uno de los más polémicos).

El cierre de cada Encuentro Territorial estuvo a cargo de los técnicos del MVOTMA, quienes explicaron sobre la siguiente instancia de participación a nivel de la COTAMA. En ese contexto, se solicitó a los participantes que manifestaran su interés en actuar como portavoces territoriales para esa instancia de trabajo, inscribiéndose como voceros voluntarios.

Figura 4 – Desarrollo de los Encuentros Territoriales en cada departamento



Fase 3: Sistematización de los Encuentros Territoriales

La sistematización de las informaciones recabadas se realizó por parte del grupo de la UdelaR entre el último Encuentro Territorial y el inicio de la COTAMA. Se confeccionaron fichas por cada departamento, en las que se reportó la percepción y opinión general del Plan, los aportes por cada dimensión, con sus objetivos, metas y acciones ya establecidas, así como nuevas propuestas que no hubieran sido contempladas anteriormente, tratando de ubicarlas en los ejes temáticos considerados. Estas fichas constituyeron el producto de los procesos deliberativos en las instancias territoriales y fueron enviadas al equipo coordinador del Plan. Como se acordó previamente, el MVOTMA procesó estos datos e incluyó los puntos que consideró relevantes y pertinentes de acuerdo a la naturaleza del Plan en la actualización de la propuesta. Este nuevo documento constituyó el material de base para la discusión y aprobación en la COTAMA, con

la presencia de los 19 voceros de los Encuentros Territoriales por departamento y los demás integrantes de esta Comisión.

Asimismo, a partir de estas fichas se identificaron los temas prioritarios y las ideas fuerza a nivel nacional y por departamentos, las acciones propuestas, así como los actores vinculados a las mismas, que se detallan en el capítulo 2. Esta sistematización posterior permitiría comenzar a identificar los puntos de partida locales sobre los cuales se puede construir un proceso de implementación del Plan.

Estas fichas de sistematización también oficiaron de actas de los Encuentros Territoriales, ya que fueron enviadas a los respectivos participantes por correo electrónico, con la finalidad de mantenerlos informados del proceso, confirmar la pertinencia de lo trabajado en la instancia y verificar que todos los sujetos se sintieran representados en la sistematización del trabajo conjunto.

Fase 4: Debate en la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente

Con los materiales sistematizados en la propuesta modificada del Plan, que incorporó los insumos recibidos del proceso de discusión a nivel gubernamental (GNA y SNA) y del proceso de Encuentros Territoriales, se procedió a abrir un ámbito deliberativo en el marco de la institucionalidad ministerial existente (Comisiones Nacionales del MVOTMA)³. En este caso en la COTAMA, que sesionó entre el 14 de noviembre y el 12 de diciembre de 2018 de manera integrada y conjunta.

El funcionamiento de la COTAMA, consistió en una plenaria de presentación y otra de cierre, y tres jornadas de trabajo intermedias en grupos, según cada dimensión del Plan.

En la sesión de la COTAMA del miércoles 14 de noviembre se presentó la nueva versión del PANDS que incorporó los aportes realizados a la propuesta del Plan presentada por el SNA. En la convocatoria el grupo coordinador del MVOTMA explicó a los participantes que: “*Dichos aportes fueron relevados desde: a) la consulta pública en los 19 departamentos del país, Diálogos en el Territorio; b) en la página interactiva www.planambientalnacional.gub.uy y c) los documentos elaborados por instituciones que no participaron en las instancias previas de discusión*”. Asimismo, se indicó que las incorporaciones/modificaciones al texto previo estarían claramente indicadas, de modo de facilitar la discusión y la transparencia del proceso en su conjunto.

El objetivo de este trabajo fue la consolidación del documento final a ser elevado al Poder Ejecutivo para su consideración y aprobación. Fueron necesarios algunos pasajes formales como la votación de la propuesta del MVOTMA para la instalación del Grupo de Trabajo/Plan Ambiental y el trabajo en función de lo acordado. Se llamó a esta instancia *COTAMA ampliada* en cuanto a los actores naturales, se le sumaron otros invitados y los voceros territoriales del

³ Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente (COTAMA), Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COAOT) y Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas (CNA).

proceso participativo. Como explica el grupo coordinador del MVOTMA en la invitación a las jornadas, el criterio para las invitaciones a la COTAMA ampliada fue: *“a- instituciones y organizaciones participantes de las comisiones asesoras del MVOTMA b- otros actores institucionales de alcance nacional y organizaciones de la sociedad civil de segundo grado (directamente vinculadas a las temáticas a abordar y que participan de grupos de trabajo de COTAMA) y c- los voceros designados en los Diálogos en el Territorio en cada uno de los departamentos.”*

3. Desarrollo y resultados del proceso

Tal como fuera mencionado en el apartado anterior, el proceso participativo inició con la identificación y acercamiento a los actores territoriales, y paralelamente, con la búsqueda de información respecto a la situación ambiental de cada departamento según las dimensiones propuestas en el Plan. En este primer momento, se recogieron algunas valoraciones que permitieron luego, diseñar cada encuentro. En ellos se pusieron de manifiesto las problemáticas y tensiones emergentes desde los territorios en relación al contenido y potencial implementación del Plan, así como también, los conflictos de intereses presentes en cada uno de ellos según el capital social, económico y simbólico de sus actores.

Teniendo en cuenta los objetivos del proceso puesto en marcha por el MVOTMA y la metodología de trabajo propuesta por la UdelaR para su ejecución, la convocatoria realizada, abarcó a los siguientes grupos de actores:

- ciudadanos comprometidos o sensibilizados con la temática participando en representación de distintos colectivos (Asociaciones ambientalistas, gremiales, o individuos movilizadas por la preservación y cuidado ambiental),
- actores institucionales (técnicos y políticos) principalmente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), del MVOTMA, y de los Gobiernos Departamentales y Municipios vinculados a la temática por su inserción en la institución,
- actores productivos (representantes del sector productivo del departamento y de las expresiones de cada uno de ellos en la economía local y nacional),
- técnicos/profesionales (colectivos con distintas posiciones respecto al Plan, desde la práctica profesional. Pueden surgir posturas contrarias, en tanto se afectan nichos de interés: Agrimensores, Agrónomos, Arquitectos, Veterinarios; y, encargados de aportar conocimiento experto para analizar críticamente los contenidos del Plan: UdelaR, Universidad Tecnológica (UTEC), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA).

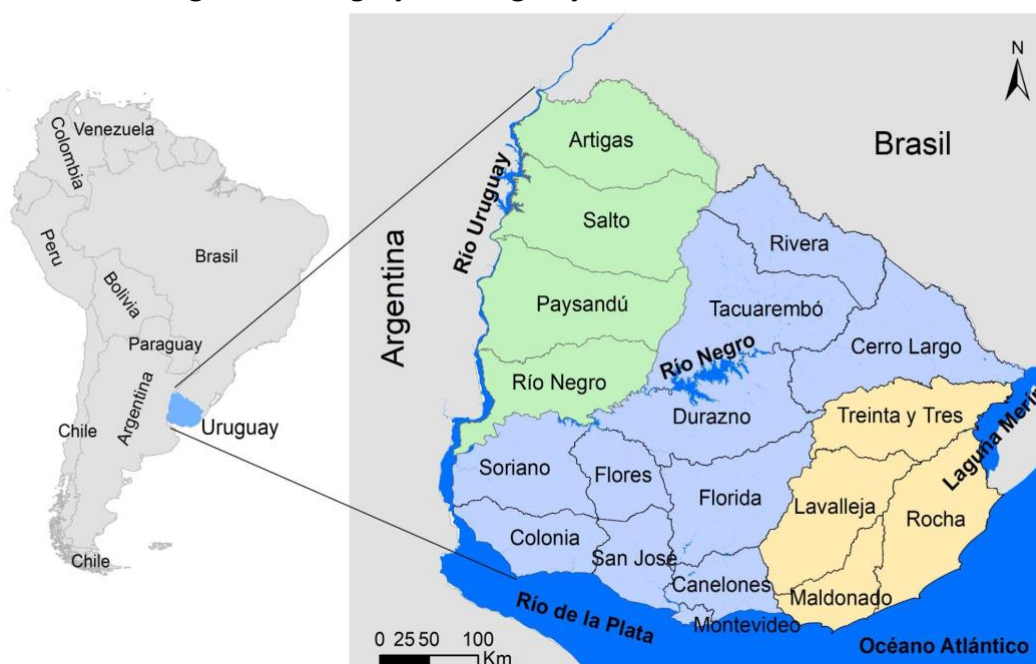
Con una participación promedio de 40 personas en el interior del país, y de 175 en Montevideo, los talleres reflejaron la heterogeneidad de intereses y de preocupaciones que permean cada realidad, planteados por quienes participaron en dichas instancias. En este sentido, vale aclarar que la representatividad de los temas y resultados que se presentan, está dada por la estrecha vinculación de los participantes con las cuestiones ambientales. Más allá de las particularidades

de cada territorio, en términos globales, las siguientes fueron las temáticas más recurrentes a nivel nacional:

1. Políticas ambientales. Descoordinación de políticas ambientales entre distintos niveles de gobierno y entre instituciones, dificultan articulaciones y controles/fiscalizaciones. Falta de presencia del organismo de control.
2. Calidad del agua. Dificultades en gestión de los recursos hídricos: contaminación (acceso al agua potable) y manejo inadecuado de aguas residuales (contar con sistemas de saneamiento)
3. Agroquímicos. Uso inadecuado de agroquímicos. Sitios contaminados, con efectos en la salud humana y no humana.
4. Residuos. Dificultades en la gestión de residuos.
5. Gobernanza. Déficit en planificación ambiental participativa - gobernanza local - Participación ciudadana y acceso a la información.
6. Agroecología. Producciones orgánicas y ecosistemas en riesgo - transición hacia prácticas Agroecológicas.
7. Ordenamiento Territorial (OT) y Educación Ambiental (EA). Falta de difusión y promoción de la importancia del OT y de la EA en los distintos niveles de formación educativa y ciudadana.

A continuación, se realiza una breve caracterización de los 19 departamentos (Fig. 5) en función de las dimensiones planteadas y de las principales problemáticas identificadas por los actores, para luego profundizar en las tensiones y contradicciones entre su mirada y la de los referentes institucionales respecto al Plan, a sus cometidos y al proceso participativo puesto en marcha para su elaboración.

Figura 5 – Uruguay en la región y División Administrativa



Izq.: Uruguay en la Región. der.: Uruguay y su división administrativa en 19 departamentos y cuerpos de agua principales. Regionalización Udelar, en verde Centro Universitario Regional Litoral Norte. En naranja Centro Universitario Regional Este.

En el departamento de **Artigas** se destacan algunas problemáticas vinculadas a la relación de la población con el río Cuareim, a las particularidades sociales y urbanas generadas por su ubicación geográfica (triple frontera), y a las condiciones topográficas de su territorio, donde la explotación minera, se destaca entre otras producciones. En este sentido, los desechos generados por la producción arenera, sumados a la falta de saneamiento son factores centrales de la contaminación del agua, al tiempo que el desmonte de las nacientes y el exceso de represas y bombas de extracción sobre el río, van disminuyendo en forma sistemática el caudal de los cursos de agua, y limitando el acceso al agua a la ciudadanía. Por otra parte, con respecto al río Uruguay, además de las consecuencias producidas por la falta de saneamiento de las ciudades costeras, se plantearon problemas de eutrofización y la consecuente proliferación de algas. La condición de frontera de sus dos ciudades principales y la movilidad de la población en ambos sentidos, genera problemáticas importantes vinculadas al crecimiento urbano sin regulación del acceso a los bienes y servicios básicos para la población tales como la vivienda, el agua y la luz. Particularmente en Bella Unión, producto de la expansión desregulada de la ciudad, se agregan problemas de calidad de aire (por las fumigaciones y la quema de la caña de azúcar en las inmediaciones de la misma) y de gestión de los residuos. En este escenario, los actores territoriales demandan mayor protagonismo a la DINAMA⁴ quien es vista únicamente como un ámbito donde realizar denuncias, sin capacidad de control ni de responder a tales denuncias. Asimismo, señalan la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en los distintos niveles del sistema educativo, así como también, las distintas dependencias estatales. Finalmente, más allá de las problemáticas identificadas, los actores recuperan el valor de generar propuestas que “salgan de abajo” porque entienden que “tienen más posibilidad de éxito, cuando es la propia sociedad la que plantea la solución y se empodera de eso”. En este sentido, se identifican algunas iniciativas de actores particulares e institucionales donde se recogen los objetivos de sustentabilidad y EA, colocados en el Plan.

Para los actores territoriales del departamento de **Salto**, las principales problemáticas ambientales refieren a la ausencia de una política integral de OT que ordene la expansión de la ciudad, la insostenibilidad del vertedero municipal ubicado sobre una de las vertientes subterráneas más importantes del departamento (sin planta de tratamiento ni reciclaje de los desechos), y los efectos producidos por las inundaciones del río Uruguay. Sumado a ello, el mal uso y manejo de los pozos negros (sobre todo en asentamientos irregulares, donde la vulnerabilidad socio-espacial es aún mayor), la contaminación del aire producto de la actividad ladrillera y el uso de agrotóxicos en plantaciones ubicadas en el cordón hortifrutícola que rodea

⁴ Dirección Nacional de Medio Ambiental, actualmente Dirección Nacional de Control y Evaluación Ambiental y Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos desde la creación del Ministerio de Ambiente en julio de 2020. Véase: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020/293>>

la ciudad, constituyen factores de riesgo tanto para la salud humana como para el desarrollo y sostenibilidad de la calidad e integridad de los ecosistemas involucrados.

Por su parte, en el departamento de **Paysandú** sobresale la preocupación por el cumplimiento de los objetivos que persigue el plan, sobre todo en los casos de las poblaciones dispersas, en ambientes ya contaminados y en aquéllos ecosistemas donde los límites políticos son difusos o se contradicen con los lineamientos establecidos por la normativa uruguaya. En este sentido, la universalización del acceso al agua potable al igual que de la red de saneamiento se plantean como metas difíciles de lograr si no se diseñan sistemas alternativos para cubrir a todo el territorio en forma adecuada según su realidad y no se acompaña paralelamente con un programa de educación ciudadana sobre su uso. Por otra parte, al igual que en Salto, los efectos de las inundaciones (los riesgos asociados a la ausencia de control sobre especies exóticas invasoras, entre otros) y el diseño de una política integral de conservación territorial y manejo del riesgo asociado a este fenómeno, aparece como un elemento fuertemente sentido por los actores territoriales.

Mientrastanto en el departamento de **Río Negro**, se plantean como principales problemáticas, la pérdida de suelo y de biodiversidad producto, entre otros, de la intensa actividad forestal que tiene el departamento y de fraccionamientos sin regulación o ilegales sobre zonas de humedales (Las Cañas – Fray Bentos), el uso irresponsable de agroquímicos, fuertes limitantes institucionales a nivel local para aplicar sanciones y para implementar mecanismos de contralor, así como también el desconocimiento y falta de formación ciudadana en relación a las cuestiones ambientales en relación a la vida y la biodiversidad ecosistémica que la hace posible. Específicamente en relación a la primera dimensión señalan una gran preocupación con respecto al consumo del agua que, según las autoridades competentes, se basa en razones infundadas ya que el agua es potabilizada por OSE para consumo humano. Asimismo, los niveles de contaminación del agua debido a la falta de mantenimiento de las fuentes de agua y su proximidad con pozos negros (en el caso de las áreas rurales y escuelas rurales), los problemas en la disposición final de contenidos barométricos y la capacidad saturada de la planta de tratamiento, sumados al mal olor que genera la emanación de gases de la planta de OSE y las emisiones de la planta de producción de celulosa UPM, comprometen el logro de las metas referidas a este tema. Desde el territorio se resalta el problema de los vertederos a cielo abierto y la poca capacidad de gestión de los residuos que tienen las Intendencias, más allá de las acciones puntuales para la reducción de la basura. Vinculado a ello, se plantea la preocupación en torno a la complejidad social que acarrea la gestión de la basura y de la gente que vive de ella.

Por su parte en el departamento de **Soriano**, los participantes destacaron su preocupación con respecto al avasallamiento y reducción de la producción apícola del departamento debido a las prácticas agrícolas (basadas en el modelo de producción del agro negocio y los paquetes tecnológicos asociados a él) que lo están afectando significativamente, a la vez que impactan negativamente en la salud humana y en la conservación de la biodiversidad. En este sentido, se planteó como problemáticas asociadas a ello, el uso de glifosato sobre escuelas y bosques ribereños, la contaminación de papeleras en el territorio y de los tambos sobre los cursos de

aguas, al igual que, el desconocimiento sobre el uso y desecho de agroquímicos en varias localidades del departamento. En relación a la segunda dimensión el debate se centró entre quienes argumentan la incompatibilidad de los modelos productivos y quienes apuestan a la convivencia de éstos. Finalmente, al igual que en los demás departamentos, señalan su preocupación en relación al desgaste de la participación ante la ausencia de voluntad política o descreimiento de ella para dar cumplimiento efectivo del PANDS.

Los actores del departamento de **Colonia**, plantearon como principales problemáticas ambientales, la calidad del agua en varias localidades, la ineficiencia e insuficiencia del sistema de saneamiento, así como la ausencia o falta de voluntad política para la elaboración y puesta en práctica de un plan de OT que contenga y defina con claridad los lineamientos del crecimiento urbano y el uso del suelo. Como elemento central que subyace a las prácticas extractivistas que se denuncian y se pretenden corregir con el Plan, se plantea la dificultad estructural de articular la lógica capitalista de producción con el desarrollo de prácticas ambientales sostenibles. En este sentido, una vez más, los actores dan cuenta de las limitantes institucionales, económicas, sociales y culturales que implica la incorporación de un modelo sostenible de desarrollo. Finalmente, en cuanto al contenido general del Plan se plantearon algunas interrogantes vinculadas a cómo darle continuidad independientemente del gobierno de turno, así como a la (in)eficacia de los mecanismos de fiscalización y control de las denuncias.

Por su parte en el departamento de **Rivera**, se puso énfasis en la importancia de realizar un adecuado saneamiento dada la superficialidad del acuífero y el riesgo de contaminación de la reserva que ello conlleva (sobre todo en áreas rurales donde el saneamiento es muy precario). Si bien existe buena cobertura en la ciudad, se plantea que, la rigidez programática de OSE limita su capacidad para atender la demanda del servicio en zonas en crecimiento, indicándose, además, un mal funcionamiento de la planta depuradora de residuos, ya denunciado ante DINAMA, pero sin respuesta por parte del ente. En este departamento surgió una especial preocupación por la situación del Valle del Lunarejo (Área protegida por el SNAP), planteándose, además de la contaminación por pozos negros, problemáticas vinculadas a la disminución de biodiversidad (principalmente aves) ante presiones por actividades turísticas, y a la pérdida del valor paisajístico de la zona debido al desarrollo de actividades extractivas que se realizan en las zonas aledaña. Finalmente, en relación a la primera dimensión, se destacó la necesidad de generar una línea de base para el monitoreo de la calidad del aire, de buscar alternativas a la disposición final de los envases de agroquímicos (demanda de productores para reutilizarlos para sustituir la madera), y de establecer una institucionalidad con competencias claras a nivel del gobierno departamental para el control fiscalización del uso del suelo.

Mientras que en el departamento de **Tacuarembó**, los actores plantean como preocupaciones centrales, el desarrollo creciente de actividades extractivas (canteras, exploración petrolífera, ganadería intensiva, forestación), y la instalación de grandes emprendimientos como la segunda Planta de celulosa en el país de UPM. A su vez, señalan la necesidad de invertir en EA en docentes y profesionales de distintas áreas, así como en la promoción y apoyo a la producción

orgánica, facilitando los trámites administrativos y habilitaciones para la comercialización de los productos y la construcción de espacios de comercialización. Finalmente, al igual que en los demás Encuentros, se señala una gran debilidad en los procesos y reglamentaciones de fiscalización, acentuado por la demora en la respuesta producto de la centralización de las decisiones.

Los actores territoriales del departamento de **Flores** destacan como principales temáticas vinculadas a la primera dimensión del Plan, a las problemáticas vinculadas a la contaminación del agua y la falta de saneamiento. Por ello, se plantea la implementación de un sistema de monitoreo participativo sobre la calidad del agua, así como la generación de articulaciones y proyectos interinstitucionales hacia una gestión integrada de residuos. De forma general, surge la necesidad de implementar medidas de restauración y conservación de los ecosistemas en el departamento, así como mayores recursos para las fiscalizaciones, dado que se considera que hay un déficit sobre las medidas existentes en este sentido. En cuanto a los temas productivos de la dimensión 2 del Plan se destaca la necesidad de establecer protocolos y planes de control y protección en el uso de agroquímicos. También resaltan la posibilidad de definir alternativas de prácticas productivas sostenibles a diversas escalas, para lograr planificar la producción de forma sostenible. Los actores territoriales enfatizaron, como principal tema en cuestión, la promoción de la EA como potente herramienta hacia la construcción de una ciudadanía ambiental, generando instancias de formación para productores rurales hacia un adecuado uso de fitosanitarios, así como en el ámbito de la enseñanza formal, y un acompañamiento de la población en general. También se subrayó la dicotomía existente entre lo urbano versus lo rural, donde también la EA podría contribuir para tratar estos temas, facilitando instancias de diálogo y escucha activa entre las partes interesadas, así como el apoyo en la elaboración de planes y monitoreos de forma participativa.

En el departamento de **Florida** los actores territoriales definieron como principales problemáticas dentro de la primera dimensión las relacionadas a la calidad del agua, manifestando la necesidad de un mejoramiento en el sistema de saneamiento. Plantearon también su preocupación frente a la falta de coordinación y articulación en las acciones de fiscalización ambiental y de OT, como en las fuentes de contaminación en las cuencas. En lo que respecta a la dimensión 2, se manifestó la problemática del uso de los agroquímicos, incluso en los espacios urbanos, donde se solicita prohibir su uso y generar un inventario de uso y distribución de estos productos. En cuanto al OT también se menciona la posibilidad de unificar las normativas entre los mismos sectores de departamentos vecinos, particularmente en los casos de los proyectos de parques eólicos y de la tala de árboles. También que a nivel departamental se planteó que se realice un plan de gestión de las actividades extractivas, como la minera. En la dimensión 3, también surgió la necesidad de implementar proyectos y programas de EA para todo público, de turismo rural como ejemplo, así como también en los ámbitos de la educación formal.

Por su parte en el departamento de **Durazno** las principales problemáticas identificadas por los actores locales dentro de la primera dimensión del plan se encuentran, la restauración de la calidad de los cuerpos de agua, particularmente de las cuencas del Río Yí y Río Negro, así

como poder contar con sistema de saneamiento en la totalidad del departamento y la preocupación por la gestión de los residuos. Sobre el contralor se solicita efectivizar los recursos humanos de policía ambiental ya planteada en el POT del departamento. En lo que respecta a la segunda dimensión surgió la preocupación por el uso y gestión de los agroquímicos en el campo, lo cual se manifiesta en la necesidad de establecer normativas estándares y una difusión y capacitación para su adecuado uso. Vinculado a este tema, se manifestó la idea de promover la conservación de los ecosistemas fomentando una producción con bases agroecológicas. En cuanto a la tercera dimensión surgen varios aspectos relacionados a la necesidad de una coordinación de políticas ambientales entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas instituciones. En este sentido se planteó reforzar el rol protagonista del tercer nivel de gobierno y fomentar una mayor participación ciudadana directa en los ámbitos de decisión en temas ambientales, en todos los niveles.

Dentro de la denominada Región Este, se destaca en primer lugar el departamento de **Maldonado**, en el cual las temáticas relevantes recogidas desde los actores territoriales fueron las vinculadas a la compatibilización de determinadas políticas ambientales como la modificación de la Ley de Riego con destino agrario⁵ y la implementación del Plan. Asimismo, surgió la necesidad de articular las políticas ambientales nacionales con las departamentales, en particular las vinculadas a la franja costera. Dentro de las dimensiones del Plan, se resaltó en línea con lo anteriormente expuesto la necesidad de regular y gestionar las construcciones tanto de viviendas, como de proyectos de desarrollo turístico e infraestructura vial sobre la franja marino costera para que no profundicen la erosión y apunten a su rehabilitación ecosistémica. En la dimensión de actividades económico-productivas se destacó la emergencia de una “nueva ruralidad” en el departamento asociada a la producción orgánica, la necesidad de reducir la aplicación de fitosanitarios y el abordaje del uso y manejo del suelo desde “corredores biológicos”. Por último, dentro de este departamento, se propuso la creación de un sistema descentralizado de denuncias ambientales, así como un programa de presupuesto participativo ambiental que potencie la participación ciudadana con enfoque local.

En el departamento de **Rocha** se destaca en primer lugar como temática relevante para los actores del territorio la generación y valoración de conocimiento sobre la presión a la actividad pesquera y la necesidad de planificación espacial marina. Dentro de la primera dimensión emergieron varios elementos vinculados a las problemáticas del agua; uno relacionado a la necesidad de evaluar la calidad del agua en todo el territorio departamental; otro que apunte a visibilizar los conflictos sobre el tratamiento del agua a nivel local y por último avanzar hacia la implementación de un sistema de saneamiento alternativo. En cuanto al manejo de residuos se destacó la necesidad de intensificar y mejorar la gestión de residuos sólidos en todo el departamento, incluyendo los sistemas de recolección y disposición final de residuos, así como la eliminación de zonas de vertederos clandestinos. Una problemática recurrente en esta región del país, como en el caso de Maldonado, es la relativa al ordenamiento y gestión urbana sobre la franja costera priorizando la rehabilitación del sistema costero. En los aspectos vinculados a

⁵ Modificación de la Ley de Riego con destino agrario de 1997, realizada en 2017, que entre otras disposiciones creó la figura de Operador de Sistema de Riego, los Sistemas de Riego Multipredial, entre otras. Véase: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19553-2017>>

las actividades económico-productivos, vuelve a emerger el apoyo a la generación de emprendimientos productivos asociados a la agroecología, incorporando indicadores socioambientales y revalorizando la producción local. Desde las temáticas emergentes de los territorios se presentaron las vinculadas al crecimiento de la forestación en la cuenca alta de la Laguna de Rocha, así como las plantaciones de soja dentro del Área Protegida de la misma Laguna. Por último, en lo relacionado a la implementación de un Observatorio Nacional Ambiental y la necesidad de que exista disponibilidad de datos ambientales a escala local a través de la sistematización de información, fortaleciendo la responsabilidad activa del Estado en garantizar y promover acceso a la información.

En el caso del departamento de **Treinta y Tres**, también emergió la problemática relacionada a la gestión de residuos y en particular lo relativo a la búsqueda de alternativas en el tratamiento de la cáscara de arroz. Asimismo, una temática presente fue la vinculada tanto a la caza como a la pesca ilegal y su impacto en el comercio ilegal de especies que vulnera los equilibrios ecosistémicos y la biodiversidad. En lo relativo a la gestión integrada de cuencas hidrográficas, se resaltó la protección de las cabeceras de las cuencas y en particular la regulación del modelo asociado al monocultivo de eucaliptus, así como la toma de agua de ganado y el lavado de maquinaria agrícola sobre los cursos de agua. Una actividad productiva que está muy presente en el territorio departamental es la actividad minera, por lo que se puso énfasis en los planes de cierre y abandono de emprendimientos mineros, y el monitoreo en las etapas finales de los mismos. En lo que refiere a la articulación y coordinación territorial, se resaltó la necesidad de mayor capacidad de gestión territorial por parte de la DINAMA y la articulación con el MGAP.

En el departamento de **Lavalleja** se planteó el abordaje de las problemáticas socio-ambientales desde un enfoque de salud. Dentro de la primera dimensión del Plan, se destacó la necesidad de mayor control de las fuentes de agua potable en particular lo relativo a los procesos de eutrofización y los efluentes de industrias y domésticos. Otra problemática recurrente, sobre todo en lo que concierne a la ciudad de Minas, es la de calidad del aire y también la necesidad de mayor control de las emisiones asociadas a las plantas de cemento y la quema de residuos sólidos. En ese sentido se propuso el relevamiento de poblaciones en situación de riesgo de contaminación ambiental por emisiones de gases o material particulado. Nuevamente, como en los anteriores casos regionales, se planteó la problemática de la gestión de residuos y la redefinición de la disposición final de los mismos y evitar su incineración. En cuanto a las actividades productivas, se propuso establecer líneas claras de financiamiento para la reconversión de las prácticas productivas hacia un enfoque agroecológico. En lo que refiere a la gestión de cuencas se mencionó la necesidad de tomar en cuenta al departamento en general y la zona de la cuenca alta en particular dentro del Plan de manejo de los recursos hídricos de la cuenca del Río Santa Lucía. Finalmente, en lo relativo a los procesos de gestión ambiental, se propuso desarrollar mecanismos de financiamiento de proyectos locales que permitan integrar a las organizaciones ciudadanas locales.

Por último, dentro de la denominada Región Este, en el departamento de **Cerro Largo** también emergió como temática relevante de los actores territoriales la falta de acceso a la información actualizada sobre la calidad del agua de las cuencas, en particular las que se encuentran

cercanas a las industrias químicas y los predios arroceros. Un caso particular que se da en este departamento es el de la gestión binacional del área de Paso Centurión y su implicancia dentro del Sistema de Áreas Protegidas. Asimismo, como en el caso anterior, la calidad del aire surgió como problemática local relacionada a los silos y molinos de la industria arrocera, así como la gestión de los residuos sólidos. En este sentido también se articula al manejo y mejor regulación del uso de agroquímicos, sobre todo en las ciudades de Río Branco, Fraile Muerto y el ya mencionado Paso Centurión. En lo que tiene que ver con los planes de gestión integrada de cuencas surge el caso de la Laguna Merín y la construcción de un plan de manejo y planificación territorial. Con respecto a otras actividades productivas, emergió al igual que otros casos de la región, la necesidad de regulación de los monocultivos forestales y el cumplimiento de la normativa sobre prioridad de uso forestal en las localidades de Cerro Colorado y Sarandí del Quebracho. Por último, en lo concerniente a la articulación y coordinación territorial, se planteó la consideración de las problemáticas socio-ambientales desde una perspectiva subregional, sobre todo en lo concerniente a los departamentos linderos de Treinta y Tres y Tacuarembó.

Los departamentos de Montevideo, la capital del país, San José y Canelones constituyen el área metropolitana con más de la mitad de la población nacional. En el departamento de **Canelones** las principales problemáticas identificadas por los actores del departamento se vinculan a la dimensión 1 del Plan y principalmente se relacionan a la temática del agua. Se identifica la necesidad de tener conocimiento del estado del saneamiento a nivel de todo el departamento, y se observan dificultades en la gestión de los recursos hídricos y en la gestión de los residuos. En ambos casos se proponen estrategias y planes de cogestión y monitoreo ciudadano, desde escalas locales/municipales/vecinales. Estos planteos se vinculan estrechamente con la dimensión 3 del Plan, donde a su vez surgen debilidades en la participación ciudadana, y se propone la formación, promoción y difusión de la agroecología y la EA. Sobre la dimensión 2 el planteo es la exigencia a los proyectos de canteras, del desarrollo de planes de abandono y de perímetros de seguridad para los asentamientos cercanos.

También el departamento de San **José** constituye uno de los departamentos del área metropolitana, la mayoría de las problemáticas relevantes para los actores en territorio se vinculan a la dimensión 1, donde las dificultades en cuanto a la calidad del medio biofísico se vinculan a la gestión de los recursos hídricos, la gestión de los residuos y la tala del monte nativo. Se planteó la necesidad de poder definir estrategias regionales para optimizar recursos en cuanto a la gestión en estos temas, así como la de generar propuestas para las localidades urbanas particularmente en cuanto a la gestión del agua potable y el saneamiento. En cuanto a la temática de los recursos hídricos se planteó el generar procesos de planificación y manejo costero integrado, para favorecer las dinámicas de toda la franja costera en conjunto a los departamentos vecinos. Este punto se asocia a la dimensión 3, la cual presenta un fuerte peso para los actores locales del departamento. En este sentido, se proponen acciones de monitoreo, evaluaciones y planificación ambiental participativa, que integren a las comunidades desde el inicio de los proyectos, de manera de fortalecer la gobernanza local. Se resalta también la importancia de la EA y el OT en estos procesos, dada su falta de difusión y promoción en el departamento.

En **Montevideo** las principales problemáticas identificadas por los actores están relacionadas a la dimensión 1 del Plan “Ambiente Sano para una buena calidad de vida”. Problemáticas vinculadas al agua, ya sea por su dificultad en el acceso al agua potable, la falta de saneamiento y la contaminación de cursos de agua, del arroyo Pantanoso, Miguelete, Carrasco y la Bahía de Montevideo, fueron mencionadas por diversos actores. Especialmente las situaciones de vulnerabilidad relacionadas a las poblaciones de asentamientos irregulares que habitan los márgenes de inundación, fueron identificadas como prioritarias a atender. También la contaminación de las playas y las dificultades en relación a la gestión de residuos fueron problemáticas reiteradas. A las que se le suman la fragilidad ecosistémica de los humedales del Santa Lucía y los bañados de Carrasco, de los pastizales naturales y de los montes nativos, que colocan a la polinización en peligro, y al oeste del departamento la invasión por especies exóticas como la acacia y el ligustro. Sobre la dimensión 2 surgieron algunas problemáticas relacionadas a las actividades económicas, inmobiliarias y de Ordenamiento Territorial como el cuestionamiento a la especulación inmobiliaria, los procesos de expansión urbana, sin un crecimiento demográfico marcado, y su densificación, con efectos asociados como el tráfico con su contaminación sonora y del aire, así como con la especulación inmobiliaria. Finalmente, en cuanto a las actividades productivas, se consideraron las prácticas agropecuarias convencionales con graves efectos en la salud de las personas y de la biodiversidad presente, junto a la erosión de suelos. En relación a esta temática surgieron los posibles impactos que puede generar la Ley de Riego y sus modificaciones, mencionándose a su vez, la preocupación por la contaminación del aire por las actividades industriales.

Cuadro 2. Síntesis Problemáticas relevantes surgidas en los *Diálogos en el territorio*

Equipo Udelar CENUR Litoral Norte	
Departamentos	Temáticas/Problemáticas relevantes
Artigas	Asentamientos irregulares en zonas inundables o contaminadas Falta de regulación y control de actividad extractiva (minera y arenera) Falta de saneamiento. Contaminación del agua. Río Cuareim: desmonte de las nacientes y exceso de represas-limitan acceso al agua Río Uruguay: Problemas de eutrofización-proliferación de algas y bacterias Crecimiento urbano sin regulación en acceso a servicios básicos
Salto	Ausencia de una política integral de OT-en expansión de la ciudad Vertedero municipal sin planta de tratamiento ni reciclaje Inundaciones del Río Uruguay Mal manejo de los pozos negros (especialmente en asentamientos irregulares) Contaminación del aire por actividad ladrillera y el uso de agrotóxicos en plantaciones hortifrutícola que rodea la ciudad
Paysandú	Preocupación por el cumplimiento de los objetivos del Plan Universalización del acceso al agua potable al igual que a la red de saneamiento Riesgos por ausencia de control sobre especies exóticas invasoras

	Ausencia de una política integral de conservación territorial y manejo del riesgo asociado a las inundaciones y al cambio climático
Río Negro	Pérdida de suelo y de biodiversidad por intensa actividad forestal, por fraccionamientos sin regulación sobre zonas de humedales y por el uso irresponsable de agroquímicos Contaminación del agua por falta de saneamiento en zonas rurales Emisiones de la planta de producción de celulosa UPM Fueres limitantes institucionales a nivel local para fiscalizar Falta de formación ciudadana en relación a las cuestiones ambientales Gestión de los residuos y vertederos a cielo abierto
Soriano	Reducción de producción apícola por prácticas agrícolas Impacto del modelo de producción basado en el agronegocio, en la salud humana y en la conservación de la biodiversidad Contaminación: tambos sobre los cursos de aguas y papeleras Desconocimiento sobre el uso y gestión de agroquímicos en varias localidades del departamento- glifosato sobre escuelas y bosques Desgaste en participación ante ausencia de voluntad política o descreimiento, para dar cumplimiento efectivo del PANDS
Colonia	Calidad del agua- insuficiente sistema de saneamiento Ausencia de voluntad política poner en práctica de un plan de OT que defina y regule el crecimiento urbano y el uso del suelo Dificultad en articular lógica capitalista de producción con el desarrollo de prácticas ambientales sostenibles Continuidad de políticas- independientemente del gobierno de turno Ineficacia en mecanismos de fiscalización de denuncias
Rivera	Falta de saneamiento en zonas crecientes de la ciudad- riesgo de contaminación de acuífero Mal funcionamiento de la planta depuradora de residuos Preocupación por Valle del Lunarejo (AP SNAP): disminución de biodiversidad por actividades turísticas, contaminación pozos negros, pérdida del valor paisajístico por actividades extractivas cercanas Falta monitoreo sobre la calidad del aire Alternativas a la disposición final de los envases de agroquímicos Debilidad institucionalidad en fiscalización del uso del suelo
Tacuarembó	Desarrollo creciente de actividades extractivas (canteras, exploración petrolífera, ganadería intensiva, forestación) e instalación de grandes emprendimientos- segunda Planta de celulosa UPM en el país Falta de educación ambiental y apoyo a la producción orgánica Debilidad en los procesos y reglamentaciones de fiscalización
Equipo UdelaR CENUR Este	
Maldonado	Coordinación de políticas ambientales entre niveles de gobierno Escasa regulación del proceso de urbanización en faja costera Expansión urbana acelerada- impacto turismo-biodiversidad en peligro Manejo inadecuado de aguas residuales urbanas-Saneamiento Producciones orgánicas en riesgo- agroecología Contaminación de los cuerpos de agua por plaguicidas Gestión de residuos Propuesta de creación de sistema descentralizado de denuncias Potenciar participación ciudadana y acceso a la información, con enfoque local
Rocha	Implementación de sistema de saneamiento alternativo Contaminación microcuencas, cañadas urbanas, playas, napas Presión a actividad pesquera, necesidad planificación espacial marina Agroquímicos

	Mejorar la gestión de residuos sólidos Participación ciudadana- promover acceso a la información Escasa regulación y planificación de proceso de urbanización en faja costera- pérdida de ecosistemas y erosión- impactos del turismo Impermeabilización suelo- Inundaciones Impactos actividades intensivas: arroceras, forestación, ganadería Dificultades para emprendimientos productivos familiares
Lavalleja	Mayor control de fuentes de agua potable por procesos de eutrofización y efluentes de industrias y domésticos Mayor control de calidad del aire por emisiones industriales Problemática en la gestión de residuos Coordinación de políticas ambientales entre niveles de gobierno Reconversión de las prácticas productivas hacia un enfoque agroecológico- Participación ciudadana Gestión de cuencas- manejo de recursos hídricos- Impactos forestación y parques eólicos
Treinta y Tres	Problemáticas en gestión de residuos Impactos en los ecosistemas de actividades de caza y pesca ilegal Protección de cabeceras de las cuencas- regulación de forestación para mantenimiento de balance hídrico Actividad minera- planes de cierre y abandono, con monitoreos Importancia de conservación de biodiversidad humedales Mayor capacidad de gestión territorial del órgano competente
Cerro Largo	Acceso a la información de calidad de agua Coordinación de políticas ambientales entre niveles de gobierno para mejorar la fiscalización- Planes gestión integrada de cuencas Problemáticas en calidad del aire por industria arrocera y gestión de residuos sólidos Mejorar regulación del uso de agroquímicos y necesidad de regulación de los monocultivos forestales Caza y pesca ilegal en zonas fronterizas- problemáticas en gestión binacional- Paso Severino
Equipo Centro Área Metropolitana	
Canelones	Descoordinación y desarticulación de políticas entre sectores e instituciones (en todos los niveles) Déficit de conocimiento del estado del saneamiento en todo el depto. Dificultades en gestión de los recursos hídricos y gestión de residuos Debilidades en participación ciudadana- surgen propuestas Debilidades en promoción de la agroecología y la Educación Ambiental Canteras: Planes de abandono y perímetros de seguridad
San José	Dificultades en gestión de los recursos hídricos, gestión de los residuos y la tala del monte nativo Gestión del agua potable y sistemas de saneamiento Manejo costero integrado en departamentos vecinos Déficit en planificación ambiental participativa- proponen acciones para favorecer gobernanza local Falta de difusión y promoción de la importancia del Ordenamiento Territorial y Educación Ambiental
Flores	Contaminación del agua -Falta de saneamiento Surgen propuestas de monitoreos participativos de la calidad del agua y proyectos hacia una Gestión Integral de Residuos Medidas de restauración y conservación de ecosistemas por falta de fiscalización

	Necesidad de planes de control en el uso de agroquímicos Transición a prácticas con bases agroecológicas, a diversas escalas Promoción de la Educación Ambiental
Florida	Necesidad de mejoras en calidad del agua y sistemas de saneamiento Falta de coordinación y articulación en las acciones de fiscalización ambiental y de Ordenamiento Territorial Problemática en el uso de agroquímicos Ordenamiento Territorial integral entre departamentos vecinos
Durazno	Coordinación de políticas ambientales entre niveles de gobierno Sistema de saneamiento Calidad del agua. Restauración de cuerpos de agua Preocupación por el uso y gestión inadecuada de agroquímicos Fomento de prácticas con bases agroecológicas que promuevan conservación de ecosistemas Preocupación por gestión de residuos Reforzar tercer nivel de gobierno para mejorar participación ciudadana
Equipo UdelaR (CURE, CENUR LN) - MVOTMA	
Montevideo	Dificultad en relación al agua: acceso agua potable, falta de saneamiento y contaminación de cursos agua: arroyos, cañadas, playas Vulnerabilidad de poblaciones asentamientos irregulares de márgenes de inundación Dificultades en gestión de residuos Fragilidad ecosistémica humedales, pastizales y monte nativo por actividades productivas convencionales, efectos en la salud humana y ecosistema Preocupación por impactos de modificaciones Ley de Riego Especulación inmobiliaria y expansión urbana sin crecimiento demográfico Contaminación del aire: tráfico y actividades industriales

Fuente: elaboración propia

Luego de transitado el proceso de discusión territorial del PANDS, nos parece importante poner énfasis en dos grandes resultados. Por un lado, la identificación de las principales problemáticas ambientales percibidas por los actores territoriales, y por otro, el potencial de las metodologías participativas en términos de construcción democrática y colectiva de los territorios que habitamos. En este sentido, destacamos, por un lado, la generación y sistematización de valiosos aportes para ser incorporados en el Plan Nacional Ambiental que la metodología puesta en práctica, contribuyó a producir. Por otro, además de estos resultados esperados a priori, la estrategia metodológica implementada tuvo la virtud de hacer evidentes algunos temas emergentes a partir de los diálogos territoriales, lo que finalmente habilitó una reflexión más profunda sobre el sentido, los desafíos y la validez de la gestión ambiental participativa. En efecto, las controversias surgidas en los intercambios producidos en las diferentes fases del proceso, hace posible revisar la herramienta y generar aportes teóricos a través de la experiencia.

A continuación, se enumeran brevemente algunas de estas categorías que se identificaron en el proceso y que se desarrollarán con más profundidad en las reflexiones:

- Pertinencia local y regional en el diseño de la política ambiental: La discusión pública, dejó en evidencia las limitaciones que tiene un instrumento de gestión territorial elaborado centralmente, para la aplicación concreta, de acuerdo con las especificidades e intereses locales. Si bien cabe apuntar que un Plan de nivel nacional no puede contemplar todas las particularidades territoriales, la forma “de arriba abajo” con que se concibió, demuestra serias carencias para su validación.
- Rol de los actores territoriales en el fortalecimiento de la democracia deliberativa: Relacionado al punto anterior, la escasa participación de los actores locales y fundamentalmente los de la sociedad civil en la etapa previa de elaboración del Plan y la baja capacidad de incidencia en las definiciones sustanciales, generaron cierto descreimiento en los procesos participativos. Se destacaron, sin embargo, los diálogos en el territorio como instancias valiosas para la participación. Por otra parte, el desconocimiento manifiesto por parte de la institucionalidad, sobre la existencia de organizaciones vinculadas al ambiente y a las actividades que desarrollan, demuestran la escasa proximidad con los actores.
- Integralidad de la política ambiental: Entre los planteos más recurrentes por parte de quienes entienden necesaria y pertinente la elaboración de una política ambiental en términos de sostenibilidad, el reclamo por una integralidad y coherencia conceptual tanto en la definición del objeto (el ambiente), como en la creación de normativas nacionales y locales que la hagan viable, resulta un elemento clave de la discusión.
- Posiciones en torno al modelo de desarrollo: La defensa de posturas contrapuestas entre los diferentes actores, vinieron a confirmar los obstáculos que emergen al momento de pensar la política ambiental, en tanto ese proceso implica poner en discusión las actuales prácticas sociales en general y fundamentalmente los modelos productivos imperantes. Más allá del nivel de conocimiento o apropiación sobre las cuestiones ambientales, la idea de pensar otros modos de ser y de habitar el espacio, fue una constante en cada encuentro; al igual que su enfrentamiento con los intereses del capital que mueve al sector productivo en general.

4. Reflexiones

Percepciones, tensiones y valoraciones de los actores respecto al proceso participativo y al contenido del Plan

En general el Plan se valora positivamente, así como, se considera necesario como herramienta de planificación estratégica, en un país que viene transitando procesos de expansión de las fronteras agrícolas y una intensificación del modelo productivo. Se considera una iniciativa

importante, pero se vislumbra como propuesta ambiciosa e idealista, en el que surge el planteo de presentar metas poco alcanzables, con dificultades principalmente debido a los diversos intereses en juego, presentando una redacción que refleja cierto desconocimiento de las dinámicas territoriales locales.

Participación de la ciudadanía en las decisiones. Desde los actores territoriales, se planteó que el proceso de consulta pública debería haber comenzado antes, de forma de incentivar políticas que integren a la sociedad desde las etapas del inicio, de formulación del Plan en este caso. Esto surge a partir del reclamo por la falta de ámbitos de intercambios más prolongados, pensados a largo plazo, que permitan tomar decisiones reales desde el territorio. De esta manera, se fomenta la articulación para lograr una co-construcción de la política, tanto con instituciones como con la sociedad civil, ya que los objetivos y metas requieren del conocimiento y de acciones de muchas partes, lo cual requiere de determinados tiempos, en acuerdo con las partes. Estos reclamos, fuertemente colocados en cada encuentro, dan cuenta de la voluntad de las poblaciones de participar en las decisiones que definan su futuro, y de que sus conocimientos locales sean apreciados, valorados y tomados en cuenta, por lo tanto, de la necesidad de implementar instancias concretas para hacer efectiva su participación.

Existe una percepción colectiva de que los procesos que “surgen de abajo” tienen más posibilidad de éxito, ya que es la propia sociedad la que plantea la solución y se empodera de eso. En este sentido, se plantea que existe cierto desánimo por parte de la ciudadanía en la participación de este tipo de instancias y documentos, dadas las dinámicas generadas en la elaboración de documentos antecedentes o las formas y vías de participación y gestión en los espacios y ámbitos de gobernanza que existen por normativa. Esta demanda reafirma la idea de la debilidad de los mecanismos de participación en la etapa de diseño y elaboración de las políticas públicas y la percepción de que -en el mejor de los casos- la apertura a la participación se restringe a una etapa final, cuando ya fueron definidas las ideas centrales y las posibilidades de cuestionarlas y modificarlas, son casi inexistentes.

Consideración de lo local. La emergencia de opiniones discordantes con las ideas desarrolladas en el Plan, hizo visible algunas debilidades en su elaboración, en tanto se plantearon cuestionamientos desde las diferentes perspectivas locales que no se sintieron totalmente representadas en el contenido del documento puesto a consideración. En efecto, los procesos que nacen principalmente desde un ámbito técnico-institucional centralizado - “desde arriba”, como en este caso- aún con la voluntad de integrar ciertas especificidades territoriales, no son capaces de contemplar e incluir cabalmente las preocupaciones e intereses de las poblaciones en la planificación y la gestión ambiental. Si bien no se planteó con ese objetivo, la implementación de la consulta pública *Diálogos en el Territorio*, permitió evidenciar que la participación de la ciudadanía en los procesos de elaboración de la política pública es imprescindible para alcanzar propuestas con los más amplios consensos y con mayor arraigo territorial.

Implementación y ejecución del Plan. Por otra parte, se plantean incertidumbres sobre cómo se realizará la implementación y ejecución del Plan dado que no se menciona ni cómo, ni quién

llevará a cabo la gran mayoría de las líneas de acción para cumplir con las metas propuestas y cómo se van a involucrar las diferentes instituciones y organizaciones para lograrlo. En relación a esto, se observan varias debilidades que se repiten en el Plan a nivel nacional. Por un lado, la notoria descoordinación y desarticulación de políticas ambientales entre sectores e instituciones (en todos los niveles), se identifica como una gran carencia para la eventual ejecución de las medidas propuestas, despertando interrogantes vinculadas, entre otras, al establecimiento de acuerdos o consensos con las Intendencias y los Municipios y su lejanía con el Gobierno Nacional. Por otro lado, se planteó la ausencia o una desequilibrada presencia de las autoridades competentes, como la DINAMA, principalmente en áreas rurales, respecto a las capitales departamentales, donde se exige un mayor grado de involucramiento con las problemáticas ambientales, para poder abordar el gran déficit que se visualiza en cuanto al cumplimiento de medidas de fiscalización, monitoreo y evaluaciones ambientales.

Articulación e integración de toda la normativa ambiental. Como aportes para una revisión de la política ambiental, se identificó la necesidad de articular planes y medidas de conservación y restauración con otros planes, programas y proyectos ya existentes en los territorios, así como adecuar el marco normativo nacional con los departamentales para que sean coherentes (ej.: protección de Pinos por la Intendencia Departamental de Maldonado). En esta misma línea, se propuso crear políticas ambientales regionales, de forma integrada, sobre todo en relación a los espacios de frontera teniendo en cuenta las presiones que está sufriendo la región por el uso de sus recursos naturales, destacando la relevancia de dicha articulación para la gestión sostenible de la cuenca del Río Uruguay. Así como también, surgen propuestas de fortalecimiento de la ciudadanía ambiental y la gobernanza, generando monitoreos ciudadanos participativos en cada territorio.

Haciendo referencia a la elaboración del Plan, emerge desde los actores un reclamo respecto a la poca o nula articulación del mismo con otros antecedentes de trabajo en redes y documentos ya existentes en temáticas ambientales. Existen variados trabajos generados en coordinación con la sociedad civil organizada, como el Plan Nacional de Educación Ambiental, el Plan Nacional de Agroecología y otros documentos, como el entregado en el marco del proyecto de Ley de gestión de residuos. En este sentido, hubo quienes reconocieron que el Plan no debe presentarse aisladamente y que se debieron haber considerado todos estos documentos e insumos existentes para su elaboración de forma integrada. Esto hubiera facilitado una no duplicación de esfuerzos, haciendo más efectivo el proceso, donde poder sumar acciones hacia un objetivo común.

Tensiones entre los modelos de desarrollo. En el proceso de discusión, se expresaron dos opiniones bien marcadas en relación a los intereses del cuidado del ambiente y los productivos. En este sentido, las instancias de discusión pública del Plan dejaron en evidencia las diferentes visiones de los actores participantes respecto a la política ambiental y a la participación ciudadana en su elaboración. Por un lado, emergió la crítica hacia el Plan por no reflejar la prioridad de la temática ambiental por encima de la productiva, y por otro que en el Plan no se exponen propuestas de alternativas al actual modelo de producción, que permitan equilibrar los intereses entre conservación y producción. A una mirada que tiende hacia un modelo de

desarrollo equilibrado que procura la sustentabilidad de los territorios a largo plazo, promovida principalmente por los actores de la base social (organizaciones ambientalistas, pequeños productores, actores universitarios) o representantes institucionales vinculados a la gestión ambiental, se oponen posiciones de corte economicista y con una visión de corto plazo llevadas adelante por los actores productivos de escala media o grande o institucionales vinculados a la producción que procuran no perder beneficios económicos. Estas posturas contrapuestas, vienen a confirmar los obstáculos que emergen al momento de pensar la política ambiental, en tanto ese proceso implica poner en discusión las actuales prácticas sociales en general y fundamentalmente los modelos productivos imperantes.

Más allá del nivel de conocimiento o apropiación sobre las cuestiones ambientales, la idea de pensar otros modos de ser y de habitar el espacio, fue una constante en cada encuentro; al igual que su enfrentamiento con los intereses del capital que mueve al sector productivo en general. En este sentido, se reivindica la necesidad de potenciar y/o redefinir el funcionamiento de los espacios institucionales creados para dar seguimiento a las cuestiones ambientales y al monitoreo de sus múltiples dimensiones (Comisiones temáticas o sectoriales, ej. Comisiones de Cuencas); los actores plantean dificultades para acceder a la información acerca de su funcionamiento y del nivel de cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados.

A modo de síntesis, si bien se reconoce la riqueza de esta instancia de participación, surgen como denominadores comunes para pensar una Política Ambiental, la necesidad de poner en discusión los modelos de desarrollo productivo, diseñar institucionalmente propuestas educativas integrales en ambiente y sociedad, fortalecer el financiamiento de investigaciones que dimensionen el impacto de la actividad productiva extractiva en la salud humana y los ecosistemas, actualizar o adecuar la legislación y reforzar la fiscalización, de forma tal que se cumplan los objetivos de un desarrollo sostenible, actuando desde la prevención y no únicamente en la mitigación de los impactos, y garantizar o transparentar el acceso a la información sobre la calidad ambiental a nivel local y nacional.

La necesidad de una nueva institucionalidad que habilite la democracia deliberativa

En este sentido, otro elemento que pudo verse como resultado de esta experiencia, es el choque entre una institucionalidad centralizada desde la cual se definen las prioridades y las problemáticas ambientales percibidas como tales en el territorio. El carácter centralista de la institucionalidad (sobre todo ambiental, pero no sólo en esa dimensión de la política pública), se ve claramente en cómo se aborda la “cuestión de la participación” en el Plan; dificultad que se hizo visible, como se describió anteriormente, entre el equipo universitario y los referentes del gobierno a la hora de construir un instrumento de planificación de nivel nacional con la participación de la ciudadanía.

La “cuestión de la participación” resulta ser un tema complejo; la participación incomoda porque enfrenta al Estado entre el deber ser, establecido por la cooperación internacional, los marcos de nueva gestión pública y los pilares de la democracia, con la forma tradicional de

hacer políticas públicas, de gabinete, entre técnicos, desde el gobierno central, etc. La participación tiene que ver, con los mecanismos que el Estado genera para que las personas puedan ser parte de la construcción de los asuntos públicos, es decir la creación de un sistema de participación constituido por mecanismos oficiales respaldan la participación de las personas, con apertura a recoger sus diferentes expresiones e interés y las estructuras que materializan la participación mediante mecanismos directos o representativos (Acuña et al., 2003).

En ese sentido, como vimos en el punto 1. la legislación y política ambiental uruguaya muestra escasos espacios de participación. Dentro de los mecanismos de participación existentes, impera los niveles de participación, que podríamos clasificar de tipo informativa y consultiva, de acuerdo las tipologías propuestas por Sherry Arnstein (1969) y Hart (1992) Pretty (1995). Otra categoría, la no participación, en la cual la participación se enuncia, pero no se habilita. Las categorías consultivas e informativas también podrían ser consideradas no participación o testimoniales (Santos, 2020). Esto se traduce, que el principal mecanismo de participación sean las audiencias públicas, que son instancias de comunicación, donde se informa desde las autoridades gubernamentales a la población sobre diferentes iniciativas que serán desarrolladas en el territorio (evaluaciones de impactos ambiental de emprendimiento económico, planes de ordenamiento, etc.) y se reciben las percepciones de la población acerca de estos. Por otro lado, existen espacios institucionalizados de consulta a actores locales, principalmente desarrollado en torno a espacios de gobernanza en manejo de recursos, como en áreas protegidas, cuencas hídricas, pesca artesanal (Iglesias 2014, Szephegyi et al. 2020).

Esto lo debemos entender en el proceso mismo de institucionalidad ambiental desarrollado en Uruguay. Tal como ha señalado Pierri (2001), durante los años noventa se vivió un proceso de “enverdecimiento” del Estado, que fue permeado por la agenda ambiental internacional en torno a las cumbres de Río 92 y la agenda 21. El desarrollo de esta institucionalidad, en el marco de gobiernos de derecha neoliberal, implicó la creación de legislaciones y una institucionalidad ad-hoc, y la adhesión a una serie de compromisos internacionales en materia ambiental. Este proceso ocurre, en un país que emerge en los años ´80 de la dictadura cívico-militar, y donde la transición democrática organiza también los movimientos sociales, las organizaciones sociales de base, y la propia noción de democracia que se iba reconstituyendo, en lo que Lanzaro (2000) denomina cómo la segunda transición uruguaya. Pero lo que claramente emerge no son formas deliberativas sino un proceso de reformas, anclado en el sistema tradicional de partidos, que no dio mayores espacios a la participación social fuera del partidismo.

En este contexto, una participación informativa, significó un avance significativo respecto a la década anterior, y la creación de espacios consultivos con actores locales, aún más. Sin embargo, el poco nivel vinculante de los ámbitos de participación existentes da como resultado en que el poder de injerencia de la población resulte muy limitado, y se reduzca a una disposición de los actores gubernamentales a modo individual y no por la creación de mecanismos institucionalizados de traspaso de la toma de decisión y generación de espacios de cogestión territorial.

La llamada “Era Progresista” que vivió América Latina a comienzos de siglo XXI, y que en Uruguay se desplegó entre los años 2005-2019, enfrenta diversas conflictividades ambientales provocadas por un crecimiento económico basado en el llamado “consenso de los commodities”. Tal como señala Santos (2020: 20): *“La principal paradoja del progresismo uruguayo en términos ambientales tiene que ver con que su dinámica de crecimiento está asociada a la explotación de la naturaleza, pero, a su vez, la manera en que concibe, planifica y ejecuta esta explotación confirma y profundiza la inserción colonial del país en el mundo”*. En ese sentido como vimos una de las principales críticas al plan referían a la preponderancia de la dimensión económica sobre la dimensión ambiental.

El análisis de la conflictividad ambiental en el progresismo uruguayo, muestra que la participación en muchos casos, fuera meramente testimonial y que lejos de profundizar los niveles vinculantes de los ámbitos de participación existentes y creados, al final del periodo se fue paulatina y sistemáticamente debilitando y socavando las limitadas capacidades de la población local y de las organizaciones sociales de tener incidencias en los procesos territoriales e incluso de sostener los espacios de participación que se habían generado.

Ahora bien, visto los cambios transitados tanto a nivel de política institucional con el cambio de gobierno nacional como económicos, sanitarios, sociales y culturales en lo concerniente a la pandemia de covid-19, se torna necesario siguiendo a Svampa y Viale (2020), construir una verdadera agenda nacional con políticas públicas orientadas hacia una transición justa que requieren para ello, participación, imaginación e interseccionalidad.

Desafíos en la planificación ambiental en Uruguay

El proceso que hemos descrito da cuenta de un hito en lo que refiere a la construcción de instrumentos de planificación ambiental en Uruguay, siendo la primera vez que se despliega a escala nacional, en los 19 departamentos del país, un proceso de consulta a los diferentes actores locales sobre un plan nacional. Cabe señalar, que si bien el proceso de PANDS, no tuvo un carácter deliberativo junto a los ciudadanos desde el inicio al final; el amplio alcance del proceso de consulta, mediante la realización de Encuentros en cada departamento implicó generar discusiones, propuestas y reflexiones en torno a que implica la sustentabilidad desde la escala territorial.

La emergencia de esta escala local, en la discusión implicó el encuentro de un diverso grupo de actores, que incluyó a diferentes grupos de la sociedad civil organizada, desde ONG’s, grupos de vecinos de diferente índole, representantes de sectores económicos-productivos, educativos y actores institucionales, como representantes de juntas locales, municipios, técnicos de diferentes reparticiones de gobierno presentes en la escala local etc. Esta heterogeneidad permitió captar múltiples visiones, por ejemplo, sobre las relaciones sociedad-naturaleza, las nociones de desarrollo, calidad de vida y su vínculo intrínseco con el derecho a un ambiente sano, establecido en la constitución. Más allá de que los actores presentaban

perspectivas, en muchos casos, divergentes de acuerdo a sus posiciones socioeconómicas, institucionales y culturales, el elemento de confluencia más frecuente es el territorio.

Se hizo latente, la necesidad de poner de manifiesto las voces locales, su experiencia territorial situada, las particularidades de la vida local frente a lo que se visualiza como un centralismo administrativo, político, económico, cultural y ecológico. La dualidad del Montevideo - Interior se presenta también en los discursos de cómo se enfrentan de manera segregada las problemáticas y conflictos ambientales y las respuestas desde el Estado, que en muchos casos es de la ausencia, donde no tiene una institucionalidad definida en los territorios.

El rol de la Universidad: tensionando los límites institucionales hacia una innovación en los procedimientos

En esta línea, el PANDS planteaba en su diseño original, reproducir esos modelos de participación testimonial con un par de instancias en la capital del país con representantes de organizaciones de tercer nivel. Frente a lo cual, el equipo de la UdelaR, confrontó a la institucionalidad, diseñando un proceso de diálogos en el territorio que abarcara la escala nacional con miradas directas de lo local, y una serie de propuestas de monitoreo del Plan que permitieran dar continuidad al proceso de discusión del plan y permitieran construir una red con las organizaciones de base, articulaciones que permitieran ejecutar en la escala local el plan y monitorearlo. En este sentido, el proceso de diálogos en el territorio, tuvo una gran relevancia porque permitió canalizar las percepciones de las poblaciones que no pudieron ser recogidas en otros procesos de gestión, permitiendo obtener una mirada situada de las conflictividades y problemáticas ambientales.

Sin embargo, una de las principales debilidades que tuvo este proceso desde la institucionalidad ambiental fue, que quedó en evidencia, la escasa capacidad en términos de recursos humanos, de poder llevar adelante un proceso de consulta pública en la escala nacional y las pocas redes de articulación interinstitucional en el interior del país en estas temáticas. Pero, sobre todo, hay una subvaloración de la participación como principio democrático, y una incapacidad de entender sus potencialidades. Esto se explica por una mirada conservadora de la gestión ambiental en el ámbito institucional que prioriza en niveles técnicos y de gerencia con preponderancia en las ciencias naturales y una casi inexistente inversión en recursos humanos dentro del ministerio que tengan preparación para desarrollar procesos de participación social. Asimismo, se verifica por la falta de bases de datos, una mínima lista de actores interesados a la temática a nivel nacional, y la falta de predisposición para convocar a los actores productivos de gran escala que ya poseen sus canales de negociación con el Estado en otros ámbitos.

La propuesta de *Diálogos en el Territorio* se basó en la necesidad de tensionar las formas tradicionales de participación ambiental en Uruguay. Frente a un plan diseñado en el “gabinete” entres equipos técnicos interinstitucionales, se apostó no sólo en poner en conocimiento su contenido de la población, y además rescatar las voces locales, para generar aportes, propuestas o contrapropuestas que pudieran ser tomadas por la institucionalidad o al menos confrontadas.

Para esto uno de los elementos más significativos de la propuesta fue que de cada instancia de ‘Diálogo’ surgieran delegados locales que participaran de la discusión interinstitucional que aprobará el plan en la COTAMA, llevando la voz de los territorios.

Esta mirada del equipo universitario, de poner en relevancia lo local, la diversidad de los territorios en los procesos de planificación nacional se encuentra anclada a dos elementos que han transformado la forma de ciencias-construir conocimientos: el rol clave de la extensión universitaria como piedra angular de la integralidad de las funciones universitarias (y del actuar docente) y el proceso de descentralización de la UdelaR, y la creación de los Centros Universitarios Regionales (CENURES). Con extensión universitaria nos referimos al *“Proceso que contribuye a la producción de conocimiento nuevo, que vincula críticamente el saber académico con el saber popular. Proceso que tiende a promover formas asociativas y grupales que aporten a superar problemáticas significativas a nivel social.”* (UdelaR 2009). De esta manera se pone de manifiesto, como parte de los roles de la universidad es contribuir a la democratización del conocimiento y el fortalecimiento de las capacidades locales para la sustentabilidad ambiental.

Vinculado a esto último, el proceso de descentralización de la UdelaR –única Universidad pública del país donde se concentra el 80% del estudiantado de nivel universitario-, se consolida con la creación de los CENURES Noreste, Litoral Norte y Este hacia el año 2013. La construcción de la UdelaR en el interior del país, ha conectado el quehacer universitario con las realidades locales, construyendo centros de conocimientos de cercanía, que recibe la demanda de la población local ante diferentes problemáticas y/u oportunidades y que ha permitido construir redes con los actores locales. Esta red construida en el interior fue la que permitió llevar adelante el proceso de diálogos, ante la ausencia no sólo física de la DINAMA - MVOTMA (ya que no existen oficinas locales en todos los departamentos), sino de vínculos con los actores claves en la escala local. La realización de cada encuentro fue posible porque de manera conceptual y operativa estuvo respaldado por la Universidad en el interior, para la cual el abordaje territorial extendido -en términos geográficos- resulta una práctica académica natural.

A la fecha, noviembre del 2021, luego de dos años de aprobación del Plan Ambiental, no se conocen públicamente avances sobre su implementación. En marzo del 2020 cambia el gobierno progresista de coalición de izquierdas por uno de coalición de derechas, con la renovación y reestructuración de los ministerios, en particular la separación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en dos ministerios. Por un lado, Vivienda y Ordenamiento Territorial, por otro Ambiente.

Antes del cambio y luego de la aprobación del Plan, durante el 2019 se iniciaron a predisponer las bases de la implementación, analizando quiénes debían ser los responsables según las metas y acciones del Plan. Esto significó negociar nuevamente entre los Ministerios las prioridades para crear una hoja de ruta de su implementación.

Con el cambio del gobierno en el 2020 se pierde el rastro de este proceso. Será tarea nuevamente de los actores sociales interesados en la implementación consultar sobre el destino del Plan. Sin embargo, estos actores sociales no se vieron reforzados y no se instaló una forma de seguimiento reconocida y consensuada, por lo que la implementación de las políticas ambientales retorna a la discrecionalidad que el gobierno a cargo quiera desarrollar, en este caso sin aparentes procesos participativos a la vista.

Desde una mirada descolonial, reconocemos causas históricas profundas en los vaivenes del proceso vivido, sobre todo en las limitaciones para la construcción por parte del Estado, de un modelo de gobierno que incorpore otras formas de pensar el ambiente y otras formas de hacer la política ambiental en la que los/as ciudadanos/as podamos decidir sobre lo que queremos en y para nuestros territorios.

En este sentido, más allá de las dificultades que hoy día enfrentamos para pensar un modelo sostenible y justo de desarrollo, reivindicamos como ciudadanos/as la historia de lucha que la población organizada tiene en nuestro país; luchas que se expresan en plebiscitos que han salvado de la privatización de bienes comunes como el agua, y los servicios públicos esenciales; luchas que, entre otros, nos permiten tener una Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en la cual –aún en su fragilidad–, habilita y en algunos casos exige, la implementación de metodologías deliberativas en la construcción de Planes Nacionales o de escala metropolitana en temas de protección y gestión del Agua, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible.

Referencias bibliográficas

Acuña, E. Nuñez, A. y Radrigan, M. (2003). Un marco conceptual para el estudio de la participación, Ed. PRO-ASOCIA, Universidad de Chile y UniRcoop, Santiago de Chile, 2003.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. En: *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35, no 4, pp. 216-224.

Bobbio (2004). A Piu Voci, Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi. Dipartimento della Funzione pubblica per l' efficienza delle amministrazioni. Ed. Scientifiche Italiane.Roma.

Goñi Mazzitelli, A. et al. (2013) Democrazia Emergente. Ed. Gangemi, Italia.

Hart, R. (1992) Children's Participation: From tokenism to citizenship, Innocenti Essay no. 4, UNESCO.

Iglesias, G. (2014). Participación ciudadana, acceso a la información y educación ambiental en el derecho ambiental uruguayo. *Revista de la Facultad de Derecho*, 36: 127-152.

Lanzaro, J. (2000). La segunda transición en Uruguay. Gobierno y Partidos en un tiempo de reformas. Fundación de Cultura Universitaria – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Lázaro, M. et al. (2021). “Citizen deliberation in the context of Uruguay’s first National Water Plan”. En: *Water Policy*, vol.23 - issue 3, pp. 487-502.

Pierri, N (2001). “El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta del desarrollo sostenible”. En: *¿Sustentabilidad?: desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Pierri, N. - Foladori, G. eds.

Pretty, J (1995). “Participatory learning for sustainable agriculture”. En: *World Development*, N.º 23, Vol. 8. Elsevier.

Santos, C. (2020). *Naturaleza y hegemonía progresista en Uruguay. Los conflictos ambientales durante los gobiernos del Frente Amplio*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales UNGS-IDES, Argentina.

Susskind, L. y Sclavi, M. (2011). *Confronto creativo. Dal diritto alla parola al diritto di essere ascoltati*. Milano: Edizioni Et Al.

Svampa, M. y Viale, E. (2020). “Justicia ecosocial y económica. Nuestro green new deal”. En: *Revista Anfibia* - abril.

Svampa, M. (2013). “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina”. En: *Revista Nueva Sociedad* N°244, marzo-abril.

Szephegyi, M., Lozoya, J., de Alava, D., Lagos, X., Caporale, M., Sciandro, J., Gómez, A., Echevarría, L., Bergos, L., Segura, C., Carro, I., Verrastro, N., Roche, I., Gómez, M., Delgado, E., Tejera, R., Conde, D. (2020). Avances y Desafíos de la Gestión Costera en Uruguay en la Última Década. *Revista Costas* vol esp., 1: 171-194. doi: 10.26359/costas.e109.

Universidad de la República (UdelaR) (2009). “Para la renovación de la enseñanza y la curricularización de la extensión y las actividades en el medio”, Resolución del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República del 27 de octubre de 2009, Montevideo: UdelaR.