

Gobernanza,
territorios
y transiciones
socioecológicas

Desafíos y experiencias
desde América Latina

*Rodrigo Carmona, Carlos A. Navarrete Ulloa
y Néstor Mazzeo* (coordinadores)

Colección
Ambiente y territorio

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Carmona, Rodrigo

Gobernanza, territorios y transiciones socioecológicas : desafíos y experiencias desde América Latina / Rodrigo Carmona ; Coordinación general de Rodrigo Carmona ; Carlos A. Navarrete Ulloa ; Néstor Mazzeo. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2026.

352 p. ; 21 x 15 cm. - (Ambiente y territorio ; 7)

ISBN 978-987-630-866-3

1. Ambiente. 2. Recursos Territoriales. 3. América Latina. I. Carmona, Rodrigo, coord. II. Navarrete Ulloa, Carlos A. , coord. III. Mazzeo, Néstor, coord. IV. Título. CDD 354

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2026

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ungs.edu.ar / www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de interiores: Daniel Vidable | Dirección General Editorial - UNGS

Diseño de tapa: Andrés Espinosa | Dirección General Editorial - UNGS

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: María Inés Castaño

Tipografía: Chivo / Gatti & Omnibus-Type Team

SIL Open Font License, 1.1

<http://www.omnibus-type.com/>

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.



Libro
Universitario
Argentino

La defensa ciudadana de áreas naturales costeras frente al avance inmobiliario

El caso de Punta Ballena, Uruguay

Isabel Gadino, Marina Trobo,** Ana Lía Ciganda,***
Joaquín Garlo**** y José Luis Sciandro******

Introducción

El análisis de los conflictos ambientales permite la aproximación a las complejidades territoriales, con interconexiones sociales, económico-productivas, paisajísticas, ecosistémicas, históricas y político-jurídico-administrativas. Este trabajo presenta un estudio de caso bajo la visión de la ecología política latinoamericana y en el marco de una investigación-acción participativa (IAP) sobre el conflicto vigente, desatado por las disputas por el espacio de Punta Ballena en Maldonado, Uruguay. Realiza una contextualización del desarrollo urbano costero en Maldonado; recorre

* Centro Universitario Regional del Este (CURE), Universidad de la República (Udelar) del Uruguay, Departamento de Territorio Ambiente y Paisaje.

** CURE y Facultad de Ciencias Sociales (Udelar), Departamento de Territorio Ambiente y Paisaje.

*** Instituto SARAS (Uruguay).

**** Estudiante de Derecho (Udelar) y diputado nacional por Maldonado.

***** CURE, Udelar, Departamento Interdisciplinario de Sistemas Costeros y Marinos.

la cronología de los predios disputados con el objetivo de dar un contexto histórico y presenta el conflicto y sus actores. Seguidamente, profundiza en las productividades del conflicto en aspectos territoriales, jurídicos, político-administrativos y sociales, y finaliza con reflexiones que pretenden aportar al estudio de los procesos de construcción socioterritorial del espacio costero regional y sus conflictos ambientales, principalmente en lo referido al peso que adquiere la participación. Los resultados muestran una amplia participación, capacidad organizativa de los protagonistas e importantes logros alcanzados, que se encuentran estrechamente vinculados a las singularidades del sitio en cuanto a valores ecosistémicos y sentido de identidad y pertenencia que despierta en la población local, nacional e internacional.

La multidimensionalidad del territorio

Se entiende el territorio como un sistema complejo socioecosistémico que tiene, por tanto, múltiples dimensiones interconectadas, como la social, la económico-productiva, la paisajística, la ecosistémica, la histórica y la político-jurídico-administrativa (Sosa Velázquez, 2012). Estas dimensiones pueden activarse y cambiar a impulso de disputas sociales y políticas por la apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales y culturales de un determinado espacio (Cruz, 2020), lo que provoca, de acuerdo con Merlinsky (2020), conflictos ambientales. Los conflictos habilitan la discusión sobre potenciales impactos ambientales, al tiempo que producen una redefinición de los problemas públicos y las transformaciones en ámbitos jurídicos, territoriales, sociales y político-institucionales. Sus dinámicas generan a su vez aprendizajes que nutren diferentes procesos de innovación social (Merlinsky, 2020), y se constituyen muchas veces en discusiones y expresiones territoriales de distintas visiones de desarrollo donde dialogan y se disputan cuestiones ideológicas, pero también políticas y de proyecto colectivo de los territorios (Svampa, 2022).

Acompañando el *boom* de los *commodities*, el vínculo entre territorio, conflicto y desarrollo se hace tangible en Latinoamérica con la apropiación intensiva de los bienes comunes. Entre otros, se materializa en el avance residencial vinculado al exclusivismo sobre áreas naturales (Vidal, 2015) y la relación entre financiarización global y un urbanismo flexible,

comandado por un proceso de negociación entre la autoridad territorial, los inversionistas y los agentes de desarrollo urbano (Merlinsky, 2020). El discurso que sostiene este avance se basa en el fracaso del Estado por burocrático e ineficaz, con respecto a la protección de los bienes comunes (Beck, 2013). Por otro lado, son varios los análisis globales que indican que la generación de suelo urbanizable sirve principalmente al mercado para producir nuevos espacios, oportunidades de inversión y acumulación de capital (Harvey, 1989; Gómez Baggethum *et al.*, 2009). En el mismo sentido, la unión de turismo y desarrollo inmobiliario es observada como una práctica central del capitalismo, pues usando habitualmente el mito de industria sin chimeneas (Ledhesma, 2021) e incorporando el concepto de sustentabilidad, es funcional a la apropiación privada de espacios naturales y bienes comunes, en general ofrecidos para disfrutes o inversiones exclusivistas (Fletcher, 2011).

Este modelo es observable en la región subcontinental –costas de la Pampa y Patagonia argentina, costa de Uruguay y sur de Brasil– a partir de 1930, cuando comienza el desarrollo de un proceso especulativo inmobiliario orientado a la transformación de suelos arenosos en balnearios (Bertoncello, 1992 y 2006), con mejoras y la creación de vías de comunicación terrestre estatales y una normativa urbanística sumamente flexible y favorable a proyectos fraccionadores por parte de privados. En este contexto, la costa del departamento de Maldonado, Uruguay, asume tres roles a lo largo del tiempo, según la visión de diversos actores: como soporte del turismo de sol y playa, como área de crecimiento urbano-inmobiliario y como espacio con valor ambiental a preservar.

En la última década esta costa ha experimentado un notable aumento de conflictos entre los que se destacan: la construcción de los edificios Delamar, el puente sobre la Laguna Garzón, la rambla de Punta Colorada, los fraccionamientos Marina Beach y La Orilla en Balneario Buenos Aires, la venta de calles públicas para complejos cerrados en Playa Mansa, el desarrollo no autorizado en Punta Ballena, el barrio cerrado en Ocean Park sobre la desembocadura del Arroyo El Potrero, la demolición del Hotel San Rafael, la aprobación de una torre en el predio patrimonial de ANCAP en Av. Gorlero, la ocupación de las planicies del Arroyo Maldonado para zonas francas o pistas de *motocross* y la urbanización en la planicie de la Laguna del Diario, entre otros (imagen 1).

Imagen 1. Ubicación de la zona de estudio en el contexto de otros conflictos ambientales locales vinculados al turismo residencial



Fuente: elaboración propia en ArcGIS Pro y Google Earth Pro.

Las iniciativas desencadenantes de estos conflictos son en general facilitadas por políticas nacionales de desregulación y liberalización (Harvey, 2014) para atracción de inversiones (Ley 16.908 de 1998 y Decreto del Poder Ejecutivo 143/018), y por la aplicación departamental de una “política de excepciones” que habilita proyectos urbanos fuera de la normativa con exoneraciones tributarias especiales (Sciandro y Zeballos, 2018). Su sumatoria demuestra un mismo patrón, de avance del mercado con respaldo estatal sobre áreas de interés ambiental (Gadino *et al.*, 2022), al que se oponen –motivados por la defensa de diversos valores en juego– grupos locales apoyados por parte de la comunidad académica, sectores político-partidarios y técnico-gubernamentales. Si bien la legislación nacional contempla la participación en procesos de gobernanza ambiental –Ley General de Medio Ambiente (2000), la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), la Directriz Nacional Costera (2019) y la ratificación del Acuerdo de Escazú (2019)–, este aumento de conflictos confirma la pertinencia de su análisis conceptual crítico y permite reconocer la acumulación de aprendizajes colectivos y la generación de nuevas productividades desde los territorios.

En este contexto, en 2023 surge una nueva disputa a partir de un proyecto inmobiliario que propone la construcción de un complejo de 29 edificios en la península de Punta Ballena, zona reconocida nacional e internacionalmente por su belleza escénica. Dicha península es un sitio único en la costa de Uruguay, conformada por un gran acantilado que llega al mar, contiene en su interior una serie de grutas, es hábitat de especies vulnerables en peligro de extinción e incluso endémicas a nivel mundial, paisaje natural y cultural icónico del país y espacio de disfrute cotidiano de turistas y locales. Estas características incidieron en que la comunicación del proyecto inmobiliario se convirtiera rápidamente en un disparador de conflicto, involucrando un conjunto de actores que destacó por su tamaño y diversidad, motivados por un fuerte sentimiento de pertenencia, identidad (Buijs y Lawrence, 2013) y preocupación ambiental. En un país que no alcanza los 3.5 millones de habitantes y donde las experiencias de participación cercana generan convocatorias significativamente menores, resaltó en este caso la presencia y el compromiso multitudinario.

Enfoque teórico

El enfoque teórico de este trabajo se inserta en el marco de la ecología política, en donde estas situaciones son analizadas como disputas por la apropiación y el control de bienes comunes, y se examinan las relaciones de poder que determinan quién puede acceder a ellos y beneficiarse (Swyngedouw y Heynen, 2003; Linton, 2010; Budds e Hinojosa, 2012; Mollinga, 2008; Boelens *et al.*, 2016). La ecología política se distingue de una ecología apolítica en que aborda el estudio del ambiente y sus transformaciones en relación con factores sociales, económicos y políticos, y puede aportar al análisis y los procesos de gobernanza ambiental en la medida en que esta busca promover que la toma de decisiones y el manejo de un territorio nazca de una red de actores en todos los niveles, desde el local hasta el global (Jakus, 2022). Sin embargo, entre los principales problemas identificados en la práctica de dicha gobernanza, está la falta de horizontalidad entre actores (Bustos Gallardo *et al.* 2019; Cruz, 2020; Grindle, 2017; Sevilla Buitrago, 2010) que reproduce desigualdades en la distribución de poder (Jessop, 2002; Swyngedouw y Heynen, 2003). Desde la perspectiva de la propia gobernanza ambiental contemporánea esta característica se señala como asimetrías de poder y desinformación, con sus consecuentes límites en los procesos de participación y deliberación (Partelow *et al.*, 2020).

Es allí donde resulta imprescindible la perspectiva política, pues permite interpretar los conflictos ambientales como luchas socioespaciales en las que distintos actores, con diversos recursos y capacidades, reconfiguran los territorios y refuerzan dinámicas de dominación (Budds e Hinojosa, 2012; Linton, 2010; Alimonda, 2017). La ecología política se origina con estudios críticos sobre conceptos como medio ambiente y desarrollo, sobre la base de preguntas y desafíos teóricos y empíricos, a partir de diversas elaboraciones académicas de tradiciones anglosajonas y francesas (Palacio, 2006; Leff, 2015). Pone foco en los conflictos ambientales que surgen como resultado del crecimiento económico y los impactos en el denominado metabolismo social, haciendo énfasis en la influencia que en ellos ejerce el poder político (Martínez Alier y Silva, 2022). En sus comienzos este campo de análisis asumió posiciones críticas y activas en relación con temas cruciales como el pacifismo, la crítica al consumismo, la energía nuclear y la protección de ambientes naturales, pero finalizando el siglo XX se fue haciendo evidente una nueva dimensión de la relación

capital/naturaleza, que consolidó mecanismos de apropiación y explotación de los recursos planetarios de dimensiones y efectos desconocidos hasta entonces (Alimonda, 2017).

Autores como Bryant y Bailey (1997) analizan entonces cómo los costos y beneficios ambientales se distribuyen de manera desigual entre los actores, lo que a su vez refuerza las desigualdades sociales y económicas existentes. Esto termina teniendo implicaciones políticas en términos de la alteración del poder entre diferentes actores. Aportes posteriores buscan comprender las formas de pensar la naturaleza, entendiendo que los discursos también son capaces de producir y reproducir relaciones de poder desequilibradas (Leff, 2015) y que las luchas en torno al uso de los recursos no son solo materiales, sino también en relación con los significados (De Matheus e Silva *et al.*, 2018; Escobar, 1995 y 2000, citados en Durand Smith *et al.*, 2011). Profundizando, Palacio (2006) agrega que la ecología política no piensa la política solo como los asuntos ambientales de las políticas gubernamentales, sino de manera más amplia: las jerarquías y asimetrías de diferentes campos de relaciones de poder en torno a la naturaleza pueden ser de clase, género, étnicas o electorales, al tiempo que locales, regionales, nacionales, internacionales o basadas en otra categoría con relevancia o implicación política.

Asimismo, la ecología política es el respaldo de un amplio movimiento social y político por la justicia ambiental que, en particular en América Latina, resulta más fuerte que en otros continentes (Martínez Allier, 2014; Martin y Larsimont, 2016). La tradición del pensamiento crítico en Latinoamérica se basa en la disconformidad con históricas situaciones de expolio y desigualdad, en la búsqueda de alternativas y en la caracterización de situaciones actuales con causas estrechamente ligadas al pasado.

En este marco, Alimonda (2002 y 2017) examina las dinámicas de poder y los conflictos ambientales que emergen de la relación entre sociedad y naturaleza. A partir de un enfoque histórico centrado en Latinoamérica, introduce el concepto de "colonialidad de la naturaleza" y resalta cómo esta ha sido concebida como un recurso destinado a la explotación, y cómo actualmente esta perspectiva se refleja en políticas y prácticas extractivistas que, aunque buscan el crecimiento económico, generan impactos socioambientales significativos. El desarrollo teórico sobre explotación y colonialidad ahonda en el concepto de acumulación originaria o primitiva (Marx, [1867] 2008), que describe los procesos de despojo y expropiación

que posibilitaron la acumulación inicial del capital. Harvey (2005) actualiza esta noción con el término “acumulación por desposesión” y destaca cómo el capital continúa expandiéndose a través de la privatización de bienes comunes, el endeudamiento, la expulsión de comunidades y la desregulación. En particular en los conflictos ambientales costeros, estos procesos no solo refuerzan desigualdades socioeconómicas, sino que también transforman las relaciones socioecológicas que sustentan los territorios (Hidalgo *et al.*, 2017; Olivares, 2018; Wertheimer, 2021; Neme, 2022). Un fenómeno vinculado es el “acaparamiento de tierras”, en el que actores privados adquieren grandes extensiones en detrimento de las poblaciones locales (Harvey, 2005), los que no solo se manifiestan por la expulsión de comunidades sino por la privatización de espacios públicos. McCay y Acheson (1987; citado en Márquez, 2019) trasladan este concepto describiendo cómo la expansión del turismo y otros intereses económicos impulsan la apropiación territorial. Ejemplos de ello incluyen la privatización de playas para el desarrollo turístico.

De acuerdo con Svampa (2013), los conflictos ambientales se relacionan con el control de los recursos naturales y los territorios, y enfrentan a actores con intereses y valores opuestos en contextos de poder desigual. En esta línea, Melé (2017) sostiene que estos conflictos generan transformaciones territoriales (productividades), jurídicas y políticas que reconfiguran las dinámicas sociales. En términos territoriales, los conflictos contribuyen a la construcción simbólica de los espacios como bienes comunes y fortalecen la territorialidad como una construcción colectiva. Desde una perspectiva jurídica, no solo alcanzan los tribunales, sino que también fomentan el desarrollo de competencias legales entre los actores implicados e impulsan incluso la creación de nuevas herramientas jurídicas. Desde el ámbito político, estos conflictos permiten a los actores acceder a espacios de negociación y fortalecen sus capacidades al involucrarse activamente en la acción pública, lo que evita el vaciamiento de los espacios de participación. En el plano social, posibilitan aprendizajes entre los actores, amplían los repertorios de acción colectiva y enriquecen los procesos participativos. Estas productividades son presentadas por Merlinsky (2022) como potenciales transformadores de las condiciones de base para la práctica social. Esto no implica que sean sinónimo de resultados positivos ni fundamento de que los conflictos son necesarios, sino como

formas de comprender la manera en la que se organizan los actores y las transformaciones en sus territorios.

Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este trabajo se adscribe a las formulaciones de la ecología política, en particular la rama latinoamericana, pues como se adelantó, es donde los conflictos territoriales son una parte central y constitutiva del análisis (Martín y Larsimont, 2016). En este marco se investigan las relaciones culturales, geopolíticas y ambientales, de carácter local y regional, que acompañan el proceso originado ante la propuesta de construcción del Complejo Residencial Punta Ballena, ubicado en la costa de Maldonado, Uruguay.

Tal como señalan Toro Pérez y Martín (2017), a partir de este abordaje teórico interdisciplinario sobre las relaciones dadas entre sociedad y naturaleza, se constituye una dinámica de intercambio y retroalimentación con las reivindicaciones y los distintos movimientos que participan del conflicto. Es así que existe un componente de IAP, en tanto los investigadores participan activamente del conflicto, mientras que el proceso de investigación busca ser un instrumento de acción para la comunidad (Balcazar, 2003). Como IAP, promueve la producción colectiva del conocimiento, el análisis, la reflexión y la búsqueda de nuevos argumentos y soluciones colectivas en un conflicto que se encuentra activo al momento de generar este artículo.

Siguiendo la propuesta de Merlinsky (2013), a partir de un estudio de caso se busca evidenciar problemáticas sociales diversas que están por detrás del conflicto y que, sin bien muchas veces no son visibilizadas, constituyen elementos claves en la construcción del debate. Para ello se caracteriza el contexto, escala e inscripción espacio-temporal y actores involucrados, generando una cronología y estructura narrativa, contruidos desde la revisión de prensa, normativa, resoluciones judiciales, administrativas y entrevistas a actores clave. Asimismo, se analiza el rol de la participación en el desarrollo y las productividades jurídicas, territoriales, político administrativas y sociales del conflicto. Finalmente, se proponen reflexiones que aportan al análisis crítico de los procesos de gobernanza, la construcción socio territorial del espacio costero regional y sus conflictos ambientales.

Resultados y discusión

Contextualización: desarrollo urbano costero en Maldonado

El proceso histórico y tendencial de conformación del territorio costero de Maldonado, lo tensionan actualmente entre dos extremos: persistir, a pesar de los impactos ambientales generados, con el desarrollo planificado a mitad del siglo pasado de urbanización balnearia continua (Alonso y Basagoda, 2002; Alvez y Goso, 2014; Boretto, 2018; Defeo et al, 2024; Panario y Gutiérrez, 2006); y la conservación de los espacios que aún no han sufrido esta transformación y se mantienen como paisajes anteriores, relictos de ecosistemas en peligro y/o sitios usados para el disfrute público. De acuerdo con la actual normativa territorial y ambiental, nacional y departamental, los nuevos emprendimientos a aprobarse deben buscar soluciones sustentables en su sentido más amplio. En particular para el territorio que abarca el caso de estudio presentado, las directrices departamentales de ordenamiento territorial proponen su valorización como paseo público de trascendencia departamental y nacional, conformada por su geografía y sus valores protagónicos (Decreto Departamental de Maldonado N° 3867/2010 – Art. 12c). De todos modos, estas normas no se han reglamentado hasta la fecha, por lo que no están claras las formas y/o los límites de acción para esa protección. Agravando esta situación, el gobierno departamental de los períodos 2015-2020 y 2021-2024, aprobó una política de exoneración tributaria de tasas de edificación, contribución urbana y retorno al mayor valor, acompañada de otra de flexibilización sobre la normativa urbana (DINOT, 2018) conocidas como “política de excepciones”. Su objetivo principal es fomentar la industria de la construcción y ha sido empleada principalmente por grandes empresas inversoras internacionales para el desarrollo de edificios y barrios cerrados destinados al turismo de élite.

Es así que, como en muchas regiones costeras del mundo, en las últimas décadas el desarrollo se asocia a más urbanización con estrategias de mercado que apuntan a la privatización y mercantilización de la naturaleza con la excusa de protegerla, asumiendo que el cuidado a cargo del poder público estatal es ineficiente. La rigidización costera del departamento va en aumento, vinculada a la consolidación de la histórica trama urbana balnearia, a la que recientemente se agregan nuevos espacios destinados

a emprendimientos cerrados, en clara relación con sitios ecosistémicos claves por su importancia ambiental (Gadino et al, 2022). A esto se suma la segregación socio espacial que este modelo de desarrollo implica, en donde la costa y áreas naturales vinculadas son ocupadas básicamente en verano, de forma exclusiva por sectores económicamente privilegiados y mayoritariamente extranjeros. Mientras tanto, la población local trabajadora se ve cada vez más separada del litoral y viviendo en condiciones urbano-ambientales muy inferiores con respecto a los lugares turísticos, a donde básicamente acceden por cuestiones laborales, no por descanso y disfrute (Gadino y Taveira, 2020).

Cronología de los predios disputados

La historia de los predios privados en donde se proyectó la construcción de los 29 edificios que dan origen a este conflicto, se remonta a 1898, cuando Antonio Lussich adquirió 5000 cuerdas de tierras que incluyen la Punta de la Ballena. Con la muerte de Lussich la propiedad de estas tierras fue heredada por sus sucesores. En 1969, la Intendencia Departamental de Maldonado (IDM) comenzó un proceso de expropiación de la península, que se vio interrumpido por la dictadura cívico-militar (1973 - 1985). Durante el gobierno de facto, las autoridades interventoras construyeron sobre el sitio una ruta panorámica, facilitando la llegada que anteriormente era de difícil acceso, librando este espacio al uso público.

Fue en 1995 que los herederos de Lussich iniciaron una acción reivindicatoria contra la IDM para recuperar las tierras de Punta Ballena, ya que la Administración no había finalizado la expropiación y no les había pagado la compensación que la Constitución prevé. Este largo proceso judicial finalizó en el año 2001 con una sentencia de la Suprema Corte de Justicia (Nº 265/2001) que estableció que la propiedad de Punta Ballena era privada y pertenecía a la familia Lussich. A raíz de esta resolución judicial, la IDM restituyó la posesión de la tierra a sus propietarios en 2004, pero se inició una disputa por la superficie real del predio. Esta situación derivó en presiones por parte de los propietarios, quienes por un tiempo alambraron la zona y colocaron carteles indicando el carácter privado de la tierra. En 2005 comenzaron las negociaciones entre la IDM y los privados a efectos de poner fin a tal disputa, derivando en un acuerdo transaccional

en 2014 que determinó nuevas características del terreno y una propuesta urbanística a desarrollar sobre el mismo.

Este acuerdo, ratificado por el Ministerio Público y el legislativo local (Junta Departamental de Maldonado, JDM) en 2017, por unanimidad de sus integrantes, no contempló las normas nacionales y departamentales que regulan el ordenamiento territorial, y viabilizó la posibilidad de edificar sobre la tierra, aunque no existe a la fecha una ordenanza específica que establezca parámetros de construcción. Como condición resolutoria de esta transacción se estableció que se debería contar con la aprobación de la Autorización Ambiental Previa (AAP) del Ministerio de Ambiente (MA), órgano que define si otorga o niega la autorización en los procesos nacionales de evaluación ambiental (Ley 16.466 de 1994). El proyecto fue presentado al MA dos veces: en 2020 con una propuesta de 37 edificios, la que fue calificada como C (categoría que identifica más impactos negativos) y observada en varios aspectos formales. Por esta causa se modificó a 29 edificios y se presentó en 2022, donde nuevamente se lo categorizó como C, pero esta vez los proponentes continuaron, presentando el requerido Estudio de Impacto Ambiental y el proceso continuó hacia la consulta pública.

En este contexto es que a fines de octubre del 2023 se anunció el proyecto a la ciudadanía. En una superficie de 11 Ha (la casi totalidad del espacio de uso público) pretendía construir 29 bloques con un total de 320 apartamentos y amenidades (Figura 2). De igual forma que el resto de las propuestas de turismo residencial en localidades cercanas, el proyecto buscó sacar el foco de los cambios y posibles impactos y ponerlo en la conservación de biodiversidad y protección de paisajes, planteando el rescate y transplante de flora, formas orgánicas en los edificios, terrazas ajardinadas y muros pintados de colores armónicos con el lugar. También, al igual que el resto de otras propuestas, se enfatizó un componente de gran sensibilidad para la población local, como lo es la generación de trabajo. Se señaló que generaría una importante cantidad de empleo durante la fase de construcción (estimada en 7 años), que mermaría luego a labores permanentes (gerencia, reparaciones, jardinería, limpieza, entre otras).

Imagen 2. Arriba izquierda: estado actual de Punta Ballena. Arriba derecha: render del proyecto de edificación presentado en el informe Ambiental Resumen. Abajo: actividad convocada por el Movimiento en defensa de Punta Ballena Natural, Libre y Silvestre.



Fuente: arriba izquierda: correopuntadeleste.com. Arriba derecha: IAR, Estudio Ingeniería Ambiental (2023). Abajo: <https://sospuntaballena.org/>.

El recorrido del conflicto y la participación

A partir de su comunicación pública, se contabilizó un plazo de 20 días hábiles para que quienes se sintieran afectados hicieran sus descargos en la página oficial del MA. Este instrumento, aún sin ser vinculante, es uno de los pocos habilitados para la participación ciudadana en temáticas ambientales y territoriales.

Varios actores de la sociedad local como grupos de vecinos que habían sido entrevistados previamente por la consultora del proyecto, o ediles

departamentales que preveían este anuncio, rápidamente se movilizaron para informar a la población. En una semana se convocó a una reunión a la que, a pesar de una alerta climática, asistieron cerca de 300 personas y más de 400 la siguieron de forma remota. El evento, ocurrido el 2 de noviembre de 2023, fue convocado por la Red Unión de la Costa (RUC), organización horizontal que funciona desde 2018 y agrupa a más de 70 colectivos de distintas zonas del litoral uruguayo y especialistas de las temáticas abordadas. Previamente a esa reunión también se conformó el colectivo No al proyecto Punta Ballena que toma un rol protagónico en este conflicto. Vecinos y grupos locales se sumaron en este marco a la RUC y al nuevo colectivo. La opinión de los participantes en la reunión fue unánime en contra del proyecto y de cualquier posibilidad de desarrollo inmobiliario en el lugar, expresando una gran preocupación por los impactos a nivel ecológico, paisajístico, social, cultural, geológico, entre otros. Esta participación se caracterizó por ser amplia y motivada en gran medida por el sentimiento de identidad, pertenencia y emotividad que Punta Ballena, y la costa en general, moviliza en actores diversos. En la reunión también se definieron varias líneas de acción con sus respectivos referentes: comunicación interna, prensa, movilizaciones, estrategias jurídicas, recaudación, entre otras (imagen 3). El evento fue cubierto por varios medios de prensa local que retransmitieron a programas televisivos nacionales.

En lo que restaba del año 2023 los equipos de trabajo comenzaron sus tareas, que dieron como resultado importantes movilizaciones tales como actividades deportivas; conciertos; colecta de 4000 firmas físicas para solicitar la extensión del plazo de la puesta de manifiesto; entrevistas en medios nacionales e internacionales (el tema estuvo en prensa casi todas las semanas durante el conflicto); declaraciones en contra del proyecto de reconocidos artistas locales; y la manifestación de 89.059 personas (uruguayos y extranjeros) en la plataforma change.org (imagen 4). En estas actividades y formas de expresión se fueron plasmando las motivaciones, sentimientos y razones por las cuales la comunidad se oponía al proyecto, reflejando un amplio abanico de opciones con notorios énfasis en el uso público, la valoración del patrimonio, la naturaleza, la pertenencia y la importancia única y destacada del lugar Punta Ballena.

En tanto el 10 de noviembre se presentaron las firmas físicas frente al MA para solicitar la extensión del plazo de comentarios, a lo que este accedió días más tarde, otorgando 10 días más. Esto permitió alcanzar la cifra récord a nivel país de 13.603 comentarios para oponerse a un proyecto, ampliamente superior a casos ambientales nacionales destacados como el de la instalación de industrias de producción de celulosa. Esta cifra constituye la instancia más multitudinaria desde la aprobación en 1994 de la Ley 16.466, que habilita la opinión pública en evaluaciones ambientales.

En este plazo también se sumaron varios rechazos de académicos de la Universidad de la República, en primer lugar, del Centro Universitario Regional del Este (CURE) y varios centros de estudiantes de las carreras que dicta (Gestión Ambiental, Turismo y Paisaje). Luego surgieron informes de investigadores de la Facultad de Ciencias, la Clínica de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho, la Cátedra de Derechos Humanos, el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, así como de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS-UNESCO) y la Mesa de Asociaciones de Vecinos de la Costa de Maldonado. Los focos que pusieron estos grupos fueron diversos, incluyendo análisis sobre geomorfología, botánica y ecosistemas, arqueología, antropología, gestión ambiental, paisaje, usos y actividades, patrimonio, turismo y ordenamiento territorial.

Con estos avances, el Movimiento, ya conformado como Red en defensa de Punta Ballena Natural, Libre y Silvestre, define que su objetivo final no es solamente impedir este proyecto inmobiliario sino la protección futura de la península como área natural, y para ello inició dos campañas que presentó a fines de febrero de 2024: la recolección de firmas a nivel nacional (declarativas) para solicitar al Poder Ejecutivo que defina esa protección y la de recolección de firmas a nivel departamental. Esta última significa activar otro de los pocos caminos vinculantes de participación pública que tiene la normativa uruguaya: si el 15% de determinado padrón electoral solicita a sus autoridades legislativas (Juntas Departamentales) una modificación de algo que esté en su jurisdicción y potestad, estas deben avalar o rechazar la solicitud. En caso de que la rechacen, el Poder Ejecutivo Departamental (intendente) está obligado a convocar a un plebiscito para que la población departamental sea quien decida. Esta herramienta se conoce como Iniciativa Ciudadana y está enmarcada en el art. 305 de la Constitución de la República.

Con estas campañas en marcha, el año 2024 estuvo pautado por la recolección de firmas, seguimiento de expedientes y solicitud de información pública a entes vinculados al proceso de aprobación, actualización permanente de información a la población en redes propias y salidas permanentes en prensa dando aviso de las averiguaciones importantes, generación de eventos artísticos y deportivos y actividades académicas. Destaca en este aspecto la reunión mantenida el 6 de marzo con el equipo técnico a cargo de la evaluación del MA. Fue allí que el Movimiento pudo averiguar la cifra exacta de comentarios emitidos, así como conocer las dudas que dicho equipo tuvo a partir de su lectura (como por ejemplo la veracidad o representatividad de la opinión social presentada por los proponentes en su solicitud ambiental) y las consultas realizadas de forma posterior a otros entes estatales, tales como el Ministerio de Turismo y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, sobre valores y normativas ambientales, patrimoniales y habilitaciones.

Un primer hito del proceso de recolección de firmas se marcó a fines de abril con la entrega en Presidencia de la República de 12.418 voluntades nacionales, lo que le permitió al Movimiento llegar a la Audiencia Pública con un fuerte respaldo popular. Esta constituye una fecha fundamental en el proceso de evaluación ambiental y el conflicto. Conociendo su importancia, el Movimiento también buscó diálogos con el MA para asegurar la mejor coordinación del evento, el que se llevó a cabo el lunes 29 de abril de 2024 en el Hotel del Lago. El día de semana y la locación alejada de la ciudad de Maldonado podrían ser limitantes de participación, pero su realización fue considerada un éxito, pues el sitio quedó colmado de público y todas las exposiciones vertidas sumaron diferentes aspectos en contra del proyecto, tanto emocionales como personales y técnicos. Uno de los temas más señalados, y que finalmente fue determinante en el rechazo del MA a la propuesta, fue la inobservancia de la legislación de ordenamiento territorial, de no prever, frente a un evidente refraccionamiento, la cesión al dominio público de los 150 metros desde la línea de ribera, o no establecer un plan especial que incluya destinar a espacios libres esos 150 metros.

A principios de junio se obtuvo una reunión con el entonces Presidente de la República Dr. Luis Lacalle Pou. Allí, el mandatario dejó en claro que compartía el espíritu de la propuesta e iba a apoyar la protección del sitio en la medida que se encontraran posibilidades reales (normativas y financieras). El 17 de septiembre el MA realizó una conferencia de prensa en

donde informó a la población el rechazo técnico al proyecto de desarrollo inmobiliario y la espera de descargos del promotor antes de dar el dictamen final. A esto se sumaron fechas claves en la movilización, porque el 30 de junio, el 27 de octubre y el 24 de noviembre se celebraron respectivamente las tres fases de las elecciones nacionales: internas, primera vuelta y balotaje. En cada una de las jornadas se instalaron mesas de firmas en los circuitos electorales más importantes del departamento. Estas acciones permitieron superar ampliamente las firmas necesarias para presentar la iniciativa ciudadana frente a la JDM, hecho que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2024. A razón del inminente tratamiento de la iniciativa, el organismo analizó el tema junto a destacados juristas y al propio Movimiento.

Finalmente, las dos decisiones públicas que se esperaban fueron favorables a la solicitud de la ciudadanía, lo que transformó este proceso en un acontecimiento único en la historia ambiental y participativa del Uruguay: en febrero de 2025, el MA rechazó definitivamente el proyecto y comunicó al público:

... que ha quedado en evidencia, durante la tramitación de la solicitud de autorización, que el proyecto presenta una percepción social negativa, manifestada especialmente a través de las instancias de participación pública realizadas y previstas como parte del procedimiento, con un elevado número de apreciaciones y documentos técnicos, que fueron analizados e integrados en la evaluación realizada por los servicios técnicos de esta Secretaría de Estado.¹

Un mes después, la JDM aprobó por unanimidad la iniciativa ciudadana dando por cerrada esta etapa de movilización. Inmediatamente a esta aprobación, la IDM generó una Comisión Especial para definir las etapas siguientes para el ingreso de Punta Ballena al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), integrando al CURE entre sus miembros, junto con autoridades municipales y representantes de partidos políticos, y convocando al Movimiento como invitado permanente. En paralelo, el Movimiento continúa su trabajo de cooperar de manera independiente tanto con la IDM como con el SNAP, a la vez que es posible que los actuales propietarios inicien juicios al Estado por daños y perjuicios.

¹ Ministro de Ambiente R. Bouvier, 3.2.2025, Exp. 2022/005400, Resolución 125/2025.

Imagen 5. Línea de tiempo que muestra el período desde la transacción entre la IDM y los privados (2012) hasta la actualidad, y los eventos del conflicto

Para acceder a la imagen, escanear el QR:



Fuente: elaboración propia a partir de expedientes administrativos y judiciales, y notas de prensa.

La historia del territorio disputado en relación con la tenencia de la tierra, las acciones administrativas y judiciales, así como el proceso del conflicto ambiental desatado, se ilustra en la línea de tiempo online interactiva, captura mostrada en la Imagen 5. La misma fue elaborada a partir de análisis de informes administrativos, judiciales, notas de prensa e información relevada en entrevista a actores clave. Los detalles de eventos o procesos pueden ser consultados en la línea de tiempo online.

**Más allá de las organizaciones sociales:
otros actores y estrategias**

Desde el enfoque de la Ecología Política, el Estado aparece como un actor que, por un lado, se declara responsable del cuidado ambiental, pero, por otro, juega un papel activo en el desarrollo urbano al atraer y respaldar la expansión del mercado (Vainer et al., 2012). Como queda claro, la defensa del valor ambiental y los bienes públicos recae principalmente en la población civil, cuya motivación proviene de la evidencia de la destrucción de los elementos que hicieron posible el desarrollo urbano litoral. Además, esta defensa se fundamenta en avances científicos y en el respaldo de marcos normativos nacionales e internacionales sobre sustentabilidad y derechos de participación, como la Ley General de Medio Ambiente (2000), la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), la Directriz Nacional Costera (2019) y la ratificación del Acuerdo de Escazú (2019).

Más allá de la centralidad de las organizaciones sociales en el conflicto, se constata una participación activa de *gestores y actores políticos* tanto a nivel local como nacional. Sin embargo, su grado de responsabilidad fue variando con el tiempo. Debido a la prolongada duración del conflicto y a su coincidencia con años electorales (tanto a nivel nacional como departamental), se involucraron (o quedaron involucrados) múltiples autoridades y partidos políticos. Así, lo que al inicio de la disputa se presentaba como un deslinde de responsabilidades, fue evolucionando gradualmente hacia una mayor implicación y una toma de partido en las decisiones intermedias y finales. También se observó un cambio de opinión acerca del derecho de los inversores sobre su propiedad. Se habló de distintos escenarios: desde la imposibilidad de limitar ese derecho, hasta restricciones parciales mediante la reducción de factores de edificabilidad. Finalmente prevalece la opción de incorporar el predio al SNAP, ya sea como propiedad privada o mediante expropiación. Sin embargo, esta herramienta de expropiación implica dificultades debido a que el país y el departamento no disponen de fondos específicos para este fin.

En medio del conflicto, se consideró una posibilidad que finalmente no prosperó, pero resulta interesante mencionar. Una empresa dedicada a la compra de tierras que se encuentran explotadas o con riesgo de explotación, para transformarlas en zonas de conservación ambiental, propuso conseguir compradores utilizando la metodología de blockchain (IBM, 2024). El objetivo consistía en que, luego de llegar al precio establecido, se pudiera donar al Estado bajo condiciones estrictas de conservación. Asociado a la reducción de las posibilidades de aprovechamiento edificatorio del predio, se supuso una baja en el precio del terreno, lo que finalmente otorgaría una mayor posibilidad de compra por parte de otros interesados, para finalmente pasar al Estado. De todas formas, toda esta gestión dependía de la voluntad del actual dueño para vender el predio. Si bien la empresa participó en varias instancias de intercambio con el Movimiento, en donde comentó algunas conversaciones con los propietarios, esta posibilidad no prosperó. Desde el Movimiento se tomó el tema siempre con cautela, intentando sopesar los eventuales impactos positivos y negativos que podría implicar un proceso y definición de estas características.

Productividades del conflicto

La idea de pérdida de Punta Ballena frente a este proyecto urbano provocó la reacción masiva, rápida y sostenida en el tiempo de múltiples actores en pro de la defensa de los valores ambientales y sociales que mantiene la zona. Analizando este tema como parte del conjunto de conflictos ambientales locales, es evidente que la población ha pasado de ser un actor consultado y/o receptor de planificación territorial, a ser protagonista reclamante de la misma, dando cuenta del abandono que las autoridades locales han hecho del tema y de las consecuencias territoriales que esa postura está provocando. Comparando Punta Ballena con otras experiencias en la historia de Uruguay, la de este conflicto constituyó sin dudas la que alcanzó mayores niveles de participación en cantidad de personas involucradas, acciones generadas y resultados obtenidos. Sin dudas esto tiene que ver con las características del sitio en riesgo, el uso real que la población hace de él, sus valores y el sentido de identidad y pertenencia que genera. A decir de Augé (2000), Punta Ballena es un lugar antropológico, en donde, y con el que, las personas y la comunidad históricamente se han relacionado y forjado identidad.

El proceso de este conflicto dejó muchos aprendizajes y generó transformaciones diversas en el territorio en cuestión, pero también en otros niveles y a lo largo de la costa. Una de las particularidades del caso de estudio radica en la participación masiva lograda, en términos comparados con otros conflictos ambientales del país y su región Este. El repertorio de acción colectiva amplio, el nivel organizativo y los impactos que estos tuvieron en la resolución del MA, ameritan ser foco de análisis. Es por ello que este trabajo presenta de forma breve sus diversas productividades territoriales, jurídicas y político-institucionales y sociales (Merlinsky, 2022).

Por un lado, el conflicto generó *productividades territoriales*, referidas a la conexión afectiva de las personas con el territorio, a través de imágenes, conocimientos y vocabularios, que trascendieron los discursos académicos y representaron a personas con y sin vínculos previos. Ejemplo de ello fueron las actividades, publicaciones y comunicaciones que convocaron a la población en general a ocupar el sitio (físico, político, comunicacional, histórico) desde su emotividad personal, familiar y social, y la forma en la que la población respondió a esta convocatoria. Esto permitió, además, visibilizar a Punta Ballena y sus valoraciones a otros niveles territoriales

como el nacional e internacional, concitando la atención en otros territorios del país y la región, tanto en otros conflictos, prensa o eventos académicos.

En cuanto a las *productividades jurídicas* resaltan las discusiones de especialistas en torno a la pertinencia y acepciones de la normativa y su aplicación al caso; la incorporación a estas discusiones de técnicos de otras disciplinas, que sintieron la necesidad de conocer y manejar aspectos jurídicos para enriquecer su análisis. Asimismo, la movilización de instrumentos jurídicos por parte de sociedad civil, medios de comunicación masiva y personas sin vínculo previo con temáticas de gestión ambiental, que a partir de este conflicto se interiorizaron en disposiciones normativas y repertorio de instrumentos legales nacionales e internacionales; entre otras. La conformación del subgrupo de trabajo, a la interna del Movimiento, denominado “Estrategias Jurídico-Administrativas” constituye un hito en sí mismo y además habilitó plantear líneas de acción diversas, tales como solicitudes de información pública, acciones de amparo, protecciones internacionales e implementación de iniciativas ciudadanas para el ingreso del predio al SNAP. En estas acciones, se visualiza cómo al entrar el conflicto en instancias públicas de legislación, los actores diversos se apropian de normativas vigentes y las articulan para su accionar.

Las *productividades político-institucionales*, referidas a las dinámicas de transacción entre los colectivos movilizados y los poderes públicos, se hacen evidentes hacia el cierre del proceso. Considerando que los actores gubernamentales del nivel departamental han tenido una tensa relación histórica con las organizaciones sociales que defienden la preservación de las zonas costeras, resulta relevante resaltar que, a lo largo de este conflicto en particular, la tensión disminuyó, partiendo de un discurso opuesto a la participación, la movilización social y la opinión pública, hacia la comunicación de que Punta Ballena es un territorio a preservar. A este último discurso se han adscrito senadores, diputados y candidatos departamentales y presidenciales (algunos de ellos actualmente autoridades nacionales), que hasta el momento habían estado de espaldas a los reclamos de organizaciones sociales costeras. Otra productividad de este conflicto es el análisis de la JDM previo a la aprobación de la iniciativa popular, en donde representantes de todos los partidos políticos definieron su postura en consulta con destacados juristas y el propio Movimiento. A ello siguió la aprobación de la Comisión Especial de la IDM, para adelantar y acompañar el proceso de gestión que se desencadena a partir de la aprobación

de la iniciativa por parte de la JDM, con integración de todos los partidos políticos con representación local y el CURE, y participación informal del Movimiento. La conformación de ambos espacios consultivos constituye un hito para Maldonado y sus conflictos ambientales, particularmente por la apertura y mirada conjunta de todos los partidos políticos, así como por la integración de otros actores locales a la planificación de procesos de gestión territorial.

En cuanto a las *productividades sociales*, cabe destacar el impacto que el conflicto tuvo en las organizaciones de la sociedad civil y sus estrategias participativas. Estas organizaciones cuentan con un abanico amplio de aprendizajes previos, resultado del rol activo en diversos conflictos ambientales a lo largo de la costa del país. El proceso nutrió su repertorio de acción colectiva con estrategias de comunicación y gestión interna, así como externa en cuanto al vínculo con la comunidad. Si bien la organización Red Unión de la Costa (RUC) fue clave al comienzo del conflicto, siendo quien apoyó con este cúmulo de aprendizajes previos y organización, una productividad social destacada fue la conformación del Movimiento Red en defensa de Punta Ballena Natural, Libre y Silvestre, creado específicamente como respuesta a este conflicto. Este movimiento tiene la particularidad de ser integrado por referentes ambientales locales y nacionales, así como por personas que hasta el momento de su creación no habían sido parte de procesos participativos asociados a conflictos ambientales y fueron convocadas por su sentimiento de pertenencia al lugar.

El conflicto permitió a su vez profundizar el conocimiento de las características ambientales del territorio a defender, considerando las especificidades, pero conociendo el contexto en el que se inserta. Incluso para actores académicos, con experiencia en generación de informes técnicos, resultó un desafío y aprendizaje la creación conjunta del documento multi-dimensional e interdisciplinario realizado tempranamente en el CURE. Allí se reunieron valoraciones diversas del lugar, en un lenguaje aprehensible por gestores, prensa y público en general. Este primer documento técnico tuvo además la particularidad de ser validado desde la institucionalidad, teniendo el respaldo del Consejo de esa casa de estudios y dejando de lado la producción de informes a título personal, habituales hasta entonces. Asimismo, esta visibilización de la capacidad de actores académicos locales de aportar a la integralidad de miradas, permitió que fueran convocados a integrar la mencionada Comisión Especial organizada por la IDM.

La presencia de las productividades presentadas, permite hacer tangibles los efectos que el conflicto ambiental analizado tiene sobre el territorio y cómo se modifican relaciones, se movilizan normativas y se evidencian las diversas formas y expresiones de la apropiación simbólica del territorio. A su vez, por tratarse de un conflicto aún en curso, éstas se seguirán diversificando.

Conclusiones

Se ha estudiado un caso puntual de un conjunto mayor de conflictos, bajo el marco de la Ecología Política Latinoamericana, construcción colectiva que pone énfasis en el estudio de las relaciones de poder que son configuradas históricamente, como mediadoras de las relaciones sociedad-naturaleza (Leff, 2006; Merlinsky y Serafini, 2020). Este marco nos permite observar cómo nuestro caso forma parte de una generalización de la ofensiva por el despojo ambiental y la acumulación por desposesión (Harvey 2005) en la región latinoamericana, que según Alimonda (2017), parece reproducirse con las mismas características generales en todos los países, y de hecho, muchas veces involucran a las mismas personas y/o grupos empresariales.

En esta ofensiva, los territorios costeros se constituyen en espacios de disputa, donde entran en tensión perspectivas de desarrollo por la presencia de proyectos que ponen en juego la preservación del ambiente y sus valores sociales en pos del crecimiento económico. Punta Ballena y el conflicto generado a partir del proyecto de edificación de 29 edificios permiten visualizar la pertinencia de la disputa, arraigada en los discursos de actores diversos con fuerte énfasis en la preservación y una conciencia ambiental creciente, nutrido por un componente emocional que los vincula al territorio desde la identidad, el uso real y el sentimiento de pertenencia.

Como lo adelantan varios autores presentados en este artículo, se constituye una dinámica de intercambio y retroalimentación entre el abordaje teórico interdisciplinario sobre las relaciones dadas entre sociedad-naturaleza, y las reivindicaciones de los distintos movimientos que participan del conflicto. Componentes como las condiciones únicas geológicas y ecosistémicas, están entre los valores que la población desea preservar. Sin embargo, en la disputa se intercalan históricas y crecientes disconformidades con la desigualdad en el acceso a los bienes comunes y a

las ganancias que éstos producen al incluirlos en el mercado. En paralelo, las características del conflicto analizado lo hacen relevante, debido a que motivan una participación masiva, a escala nacional, de forma rápida y sostenida.

Esta participación generó efectos en el desarrollo del conflicto, principalmente asociados a la articulación de un abanico amplio de grupos de actores y personas sin historias en común ni filiación colectiva, poco frecuente en los conflictos ambientales de la región Este, que se sumaron por la gran visibilidad que adquirió en diversos medios y diálogos multinivel. Esto influyó en la ascensión rápida del tema y a distintas escalas territoriales, deslocalizando y despolitizando la discusión e involucrando nuevos actores nacionales e incluso internacionales. La incorporación de estos nuevos actores, hasta el momento no activos en las luchas ambientales locales, constituye un desafío y motivación para los colectivos organizados que trabajan sostenidamente a lo largo del litoral. De esta forma, el conflicto se visualiza como una oportunidad que demanda al Movimiento y a la RUC organizar eficazmente los tiempos y los recursos con los que se cuenta, impulsar nuevos liderazgos, difundir y aplicar aprendizajes y saberes acumulados de experiencias previas, así como generar productividades y transformaciones diversas en el territorio.

En cuanto a los efectos de la alta participación sobre las productividades del conflicto, destaca la movilización afectiva y emocional de las personas y colectivos involucrados, circulando en diversos medios historias, fotografías y relatos que dan cuenta del uso real que personas, familias, turistas y comunidad en general hacen de este espacio. Esto no solo refuerza la identidad con el lugar, sino que permite pensar en un proyecto colectivo basado en la singularidad que generan los lugares antropológicos. También resalta la capitalización de los aprendizajes dando sentido a procedimientos, formas de organización y comunicación a la interna y entre grupos, dejando a su vez herramientas para futuros conflictos.

Por otro lado, cabe señalar la apropiación y uso de la normativa nacional y departamental por parte de los actores involucrados, así como la legitimación social de los pocos instrumentos participativos -no vinculantes- con los que Uruguay cuenta, utilizándolos junto a un amplio abanico de acciones para intentar incidir en el rumbo de este proyecto. En paralelo se evidencia la necesidad de influir en el diferendo que tiene la población, por considerar que los poderes del Estado a cargo de esta gestión, por sí

solos, no lograrán defender el espacio en cuestión. Esto demuestra cierta desconfianza en las decisiones oficiales, basada en la historia de aprobaciones que desacreditan a la propia legislación y a la voluntad popular.

Finalmente, sobresale la oportunidad que este conflicto presenta para reconfigurar el difícil relacionamiento entre el gobierno departamental y los colectivos de la academia local y sociedad civil organizada, que sigue primando en los conflictos ambientales del departamento de Maldonado. La coincidencia en algunos de los planteos de este gobierno con los demás colectivos, invita a pensar que es posible caminar hacia una validación de los actores y sus discursos, aún en la discordancia.

El repertorio de acción colectiva y las diversas posibilidades en las que este conflicto puede desenlazar continúa en construcción, debido a que es un proceso vivo en el que se siguen generando acciones, intervenciones y propuestas de los diversos actores en juego. En la medida en la que el proceso participativo logró incidir en la toma de decisiones, dio un paso más en los alcances que la participación de la sociedad movilizada puede lograr. De esta forma, se legitima a la participación como instrumento para cambiar rumbos, proyectos y definir colectivamente el desarrollo de los territorios.

Agradecimientos

A la Red Unión de la Costa y al Movimiento Red en defensa de Punta Ballena Natural, Libre y Silvestre por los datos y análisis que sirvieron de base para parte de este trabajo. A los diversos actores que aportan a la discusión desde el territorio cuestionando, reflexionando y proponiendo alternativas posibles y soñadas, que suman al avance de la organización social y la defensa de los bienes comunes.

Bibliografía

- Alimonda, H. (2002). *Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO.
- (2017). "En clave de Sur: la ecología política latinoamericana y el pensamiento crítico". En Alimonda, H. (coord.), *Ecología política la-*

tinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica, pp. 34-50 Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; México: Universidad Autónoma Metropolitana; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciccus .

- Alonso, E. y Bassagoda, M. J. (2002). "La vegetación costera del SE uruguayo: ambientes y biodiversidad. Documentos de divulgación Museo Nacional de Historia Natural y Antropología". *Museo Nacional de Historia Natural y Antropología*, n° 5.
- Alves, C. y Gosso, C. (2014). "Sedimentación dunar y vulnerabilidad a la erosión en la costa atlántica uruguaya". En Gosso, C. (comp.), *Nuevas miradas a la problemática de los ambientes costeros*. Montevideo: DIRAC.
- Augé, M. (2000). *Los "no lugares", espacios del anonimato Una antropología de la sobremodernidad*, 5ª. edición. Barcelona: Gedisa.
- Balcazar, F. (2003). "Investigación acción participativa (IAP). Aspectos conceptuales y dificultades de implementación". *Fundamentos en Humanidades*, vol. 4, n° 7-8, pp. 59-77.
- Bailey, S. y Bryant, R. (1997). *Third World Political Ecology: An Introduction*. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203974360>.
- Bertoncello, R. (1992). "Configuración socioespacial de los balnearios del Partido de la Costa (provincia de Buenos Aires). Territorio 5". Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- (2006). "Turismo, territorio y sociedad. El 'mapa turístico de la Argentina'". En Geraiges de Lemos, A.I.; Arroyo, M y Silveira M. L., *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/18berton.pdf>.
- Boelens, R.; Hoogesteger, J.; Swyngedouw, E.; Vos, J. y Wester, P. (2016). "Hydro-social territories: A political ecology perspective". *Water International*, vol. 41, n° 1, pp. 1-14.
- Boretto, G.; Rouzaut, S.; Cioccale, M.; Gordillo, S. y Benítez, Y. (2018). "Dinámica costera y antropización en playas uruguayas. Un análisis integrado para su conservación". *Revista Mexicana de Ciencias Geológicas*, vol. 35, n° 3, pp. 291-306. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/cgeo.20072902e.2018.3.865>.

- Beck, U. (2013). *La sociedad del riesgo. En camino hacia otra sociedad moderna*. Planeta.
- Budds, J. e Hinojosa, L. (2012). "Restructuring and rescaling water governance in mining contexts: The co-production of waterscapes in Peru". *Water Alternatives*, vol. 5, n° 1, pp. 119-137.
- Buijs, A. y Lawrence, A. (2013). "Emotional conflicts in rational forestry: Towards a research agenda for understanding emotions in environmental conflicts". *Forest Policy and Economics*, vol. 33, pp. 104-111. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.09.002>.
- Bustos Gallardo, B.; Lukas, M.; Stamm, C. y Torre, A. (2020). "Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile". *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 73, pp. 161-183. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>.
- Cruz, V. do C. (2020). "De la producción del espacio a la gubernamentalidad del espacio: cambios metodológicos para un enfoque territorial de la geograficidad". *Cardinalis*, vol. 15, pp. 551-579.
- De Feo, O.; Licandro, J.; Olalde, J.; Bausero-Jorcín, S.; Celentano, E.; De Alava, A.; Romero, G.; Lercari, D. y Rangel-Buitrago, N. (2024). "Assessing the health and scenic quality of sandy beaches: A large-scale evaluation using expert judgement". *Ocean and Coastal Management*, vol. 259.
- De Matheus e Silva, L. F.; Zunino, H. M. y Huiliñir Curío, V. (2018). "El negocio de la conservación ambiental: cómo la naturaleza se ha convertido en una nueva estrategia de acumulación capitalista en la zona andino lacustre de Los Ríos, sur de Chile. Scripta Nova". *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 22, n° 583. Disponible en: <https://doi.org/10.1344/sn2018.22.19021>.
- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) (2018). *Análisis de la política de exoneración tributaria y flexibilización urbana en el departamento de Maldonado*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Uruguay.
- Durand Smith, L.; Figueroa Díaz, F. y Guzmán Chávez, M. G. (2011). "La ecología política en México. ¿Dónde estamos y para dónde vamos?". *Estudios Sociales*, vol. 19, n° 37, pp. 281-307.

- Escobar, A. (1995). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
- Estudio Ingeniería Ambiental (2023). *Informe Ambiental Resumen*. Proyecto: Complejo Residencial Punta Ballena.
- Fletcher, R. (2011). "Sustaining Tourism, Sustaining Capitalism? The Tourism Industry's Role in Global Capitalist Expansion. Tourism Geographies: An International Journal of Tourism Space". *Place and Environment*, vol. 13, n° 3, pp. 443-461. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14616688.2011.570372>.
- Gadino, I. y Taveira, G. (2020). "Ordenamiento y gestión del territorio en zonas costeras con turismo residencial. El caso de Región Este, Uruguay". *Revista de Geografía Norte Grande*, vol. 77, pp. 233-251. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300233>.
- Gadino, I.; Sciandro, J.; Taveira, G. y Goldberg, N. (2022). "Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica. El caso de Región Este, Uruguay". *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 48, n° 145. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/EURE.48.145.05>.
- Gómez-Baggethun, E.; De Groot, R.; Lomas, P. y Montes, C. (2009). "The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes". *Ecological Economics*. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.11.007>.
- Grindle, M. (2017). "Good Governance, RIP. A Critique and an Alternative. Governance: International Journal of Policy". *Administration and Institutions*, vol. 30, n° 1, pp. 17-22. Disponible en: <http://doi.org/10.1111/gove.12223>.
- Harvey, D. (1989). "From managerialism to entrepreneurialism. The transformation in urban governance in late capitalism. Geografiska Annaler". *Series B, Human Geography*, vol. 71, n° 1, pp. 3-17. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/490503>.
- (2005). "El 'nuevo' imperialismo: Acumulación por desposesión". *Socialist Register 2004*. CLACSO.
- (2014). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.

- Hidalgo, R.; Santana, D.; Alvarado, V.; Arenas, F.; Salazar, A.; Valdebenito, C. y Álvarez, L. (2016). *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- IBM (2024). *What is Blockchain Technology?* Disponible en: <https://www.ibm.com/topics/blockchain>.
- Jakus, L. (2022). *Ecología política, gobernanza ambiental y políticas públicas*. Posadas: Universidad Nacional de Misiones. Facultad de Ciencias Forestales.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Ledhesma, M. (2021). *Mitos del turismo*. Organización Mundial de Periodismo Turístico.
- Leff, E. (2006). *Aventuras de la epistemología ambiental*. México: Siglo XXI.
- (2015). "The power-full distribution of knowledge in political ecology: A view from the South". En Perreault, T.; Bridge, G. y McCarthy, J. (eds.), *Routledge Handbook of Political Ecology*, pp. 64-75. Routledge.
- Linton, J. (2010). *What is water? The history of a modern abstraction*. University of British Columbia Press.
- Márquez, A. I. (2019). "Acaparamiento de territorios marinos y costeros. Dos casos de estudio en el Caribe colombiano". *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 55, n° 1, pp. 119-152.
- Martín, F. y Larsimont, R. (2016). "Is a cosmo-political ecology possible? Notes towards the deregionalization of political ecologies". *Polis*, vol. 15, n° 45, pp. 273-290. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000300014>.
- Martínez Alier, J. y Silva, J. C. (2022). "Las ciencias socioambientales". En Azamar Alonso, A.; Silva Macher, J. C. y Zuberaman, F. (coords.), *Economía ecológica latinoamericana*, pp. 35-63. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez Alier, J. (2014), *Entre la economía ecológica y la ecología política. Sin permiso*. Disponible en: <http://old.sinpermiso.info/articulos/ficheros/10JMAcol.pdf>.
- Marx, K. (2008). *El capital: crítica de la economía política* (trabajo original en español, 1975). México: Siglo XXI Editores.

- Melé, P. (2017). "¿Qué producen los conflictos urbanos?". En Carrión, F. y Erazo, J. (coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, pp. 127-158. UNAM.
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- (2020). "La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación social". *Agrociencia Uruguay*, vol. 24. Disponible en: <https://doi.org/10.31285/AGRO.24.358>.
- (2022). *Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Merlinsky, G. y Serafini, P. (2020). *Introducción. Arte y ecología política*. Buenos Aires: IIGG-CLACSO. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gn3t37.3>.
- Mollinga, P. P. (2008). "Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management". *Water Alternatives*, vol. 1, n° 1, pp. 7-23.
- Neme, C. (2022). "Interés público versus interés general. Colonia y el conflicto ambiental en sus costas". *Cuadernos del CLAEH*, vol. 41, n° 116, pp. 209-231.
- Olivares, A. (2018). "El despojo del territorio litoral en las regiones urbanas turísticas costeras mexicanas. El caso de Punta de Mita, Bahía de Banderas Nayarit". En Chavoya Gama, J. y Camba, J. (eds.), *Puerto Vallarta ante el siglo XXI. Ciudad, sociedad y cambio climático*, Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara.
- Palacio, G. (2006). "Breve guía de introducción a la Ecología Política (EcoPol). Orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad". *Revista Gestión y Ambiente*, vol. 3, n° 3, p. 143. Universidad Nacional de Colombia.
- Panario, D. y Gutiérrez, O. (2006). "Dinámica y fuentes de sedimentos de las playas uruguayas". En Menafrá, R.; Rodríguez-Gallego, L.; Scarabino, F. y Conde, D. (eds.), *Bases para la conservación y el manejo de la costa uruguaya*. Vida Silvestre Uruguay.
- Partelow, S.; Schlüter, A.; Armitage, D.; Bavinck, M.; Carlisle, K.; Gruby, R.; Hornidge, A. K.; Le Tissier, M.; Pittman, J.; Song, A. M.; Sousa, L. P.; Văidianu, N. y Van Assche, K. (2020). "Environmental governance theories: a review

- and application to coastal systems". *Ecology and Society* vol. 25, n° 4, p. 19. Disponible en: <https://doi.org/10.5751/ES-12067-250419>.
- Sevilla Buitrago, A. (2010). "Urbanismo, biopolítica, gubernamentalidad: vida y espacio en la renovación de los estudios urbanos". *Boletín CF+S*, vol. 44, pp. 41-49.
- Swyngedouw, E y Heynen, N. (2003). *Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale*. Milwaukee: Department of Geography, University of Wisconsin-Milwaukee.
- Sciandro, J. y Zeballos, L. (2018). *Excepciones como instrumento de planificación en Maldonado. MIRADOR Región Este*. Disponible en: <https://mirador.cure.edu.uy/portfolio-items/excepciones-como-instrumento-de-planificacion-en-maldonado/>.
- Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens.
- Svampa, M. (2013). "Hacia una gramática de las luchas en América Latina. Dimensiones de la acción y giro eco-territorial". *Nostromo. Revista Crítica Latinoamericana*, vol. 4, n° 5, pp. 77-94.
- (2022). *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal) desarrollo*. Siglo XXI, Buenos Aires..
- Swyngedouw, E. y Heynen, N. (2003). "Urban political ecology, justice, and the politics of scale". *Antipode*, vol. 35, pp. 898-918. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2003.00364.x>.
- Toro Pérez, F. y Martín, F. (2017). *Ecología Política Latinoamericana: Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y buen vivir* (1ª ed.). CLACSO, Universidad Autónoma Metropolitana, CICCUS.
- Vidal, S. (2015). "Urbanizaciones privadas en zonas costeras. Del goce pleno de la naturaleza a los negocios inmobiliarios". *Argentina como Geografía*, vol. 1, pp. 101-115. Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Humanidades, Grupo de Estudios Regionales.
- Wertheimer, M. (2021). "Conflicto y ambientalización ante procesos de renovación urbana en la ribera de la ciudad de Buenos Aires". *Dossier. Repenser la nature dans les villes latino-américaines Partie II - Se saisir de la nature dans les luttes urbaines*, n° 97.

Normativa citada

Decreto Departamental de Maldonado N° 3867/2010, art. 12c.

Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata, N° 19772, 20 de agosto de 2019.

Ley General de Medio Ambiente N° 17.283, 28 de noviembre de 2000.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, N° 18308, 30 de junio de 2008.

Ratificación del Acuerdo de Escazú: Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Ley N° 19.773, 17 de julio de 2019.