

Misceláneas

LetrasVerdes



Territorios en disputa: conflicto ambiental y ¿desarrollo local? en Punta Colorada, Uruguay

Disputed territories: environmental conflict and ¿local development? in Punta Colorada, Uruguay

Marina Trobo, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay, marina.trobo@cienciassociales.edu.uy, orcid.org/0000-0001-8326-5183

Carlos Santos, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay, carlos.santos@cienciassociales.edu.uy, orcid.org/0000-0002-1632-8129

Recibido: 28 de enero de 2026
Aceptado: 20 de abril de 2026
Publicado: 30 de septiembre de 2026

Resumen

Introducción: los conflictos ambientales expresan tensiones sociales que enfrentan distintas visiones de desarrollo y revelan lógicas de distribución del poder. **Objetivo**: en este artículo se analiza el conflicto ambiental generado por el proyecto de ampliación de la rambla costanera en Punta Colorada (Maldonado-Uruguay) y explora posibles aprendizajes del caso para el desarrollo local. **Metodología**: este análisis parte de un estudio de caso descriptivo, con enfoque cualitativo, que permite visibilizar problemáticas sociales subyacentes al conflicto, claves en la construcción del debate. Utiliza datos secundarios —decretos, planes, programas, leyes, informes técnicos y periodísticos— y primarios obtenidos mediante observación participante y entrevistas a actores clave, con un diseño muestral predefinido y técnica de bola de nieve. **Conclusiones:** en el estudio se identifican elementos centrales para el desarrollo local, aunque se señala un amplio camino por recorrer. Entre estos elementos se destacan la necesidad de una comprensión integral del proceso, la validación de los distintos saberes territoriales y técnicos, y el fortalecimiento de las relaciones entre actores y de la distribución del poder. Finalmente, se discute la aplicabilidad de la teoría del desarrollo local al caso analizado.

Palabras clave: conflicto ambiental; desarrollo local; participación ciudadana; Punta Colorada; Uruguay

Abstract

Introduction: Environmental conflicts express social tensions that confront different visions of development and reveal logics of power distribution. **Objective**: This article aims to present a concise summary of the results of a Master's thesis in Local and Regional Development (CLAEH). It analyzes the environmental conflict generated by the coastal promenade expansion project in Punta Colorada (Maldonado, Uruguay) and explores potential lessons for local development. **Methodology**: This study conducts a descriptive case study with a qualitative approach, highlighting underlying social problems that contribute to the conflict and are key to shaping the debate. It utilizes secondary data—decrees, plans, programs, laws, technical and journalistic reports—and primary data obtained through participant observation and interviews with key stakeholders, employing a predefined sampling design and snowball sampling. **Conclusions**: The study identifies key elements for local development, although it points out that there is still much work to be done. Among these elements are the need for a comprehensive understanding of the process, the validation of diverse territorial and technical knowledge, and the strengthening of relationships between stakeholders and the distribution of power. Finally, the applicability of local development theory to the case study is discussed.

Key words: Environmental conflict; local development; citizen participation; Punta Colorada; Uruguay

doi.org/10.17141/letrasverdes.40.2026.6713
Páginas 187-203

Letras Verdes - Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales - N.º 40
septiembre 2026-febrero 2027 • e-ISSN 1390-6631 • https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes

Introducción

La creciente ambientalización de las tensiones sociales ha adquirido un lugar destacado en la agenda política y académica, y ha despertado interés por comprender cómo se manifiestan estos procesos en diversas escalas territoriales. En Uruguay, este fenómeno ha estado acompañado por una diversificación del marco normativo ambiental orientado a regular el ordenamiento territorial, la sostenibilidad del desarrollo, el impacto ambiental, el acceso a la información y la participación social (Varela 2020; Santos et al. 2022). Al mismo tiempo, diversas investigaciones han analizado conflictos ambientales que surgen muchas veces como respuesta a fallas en esos marcos, desde enfoques participativos, socioterritoriales e hidrosociales (Trobo 2013; Bidegain y Freigedo 2024; Santos y Vázquez 2023). De allí se desprende que la conflictividad ha aumentado en la región Este del país, especialmente en los últimos años, evidenciando disputas por los usos y valoraciones del espacio costero.

En el departamento de Maldonado, estas tensiones se expresan con particular fuerza debido al avance inmobiliario sobre zonas de playa, laguna y humedal, dinámica que ha intensificado la disputa en torno al acceso, la protección y la apropiación del territorio costero, y ha generado conflictos que atraviesan dimensiones ambientales, sociales y económicas. Sin embargo, los efectos que estos conflictos producen en los territorios y en los procesos de planificación siguen siendo poco estudiados, lo que justifica la necesidad de comprender cómo estas tensiones inciden en debates más amplios sobre el desarrollo.

Este artículo tiene por objetivo aportar a esta discusión. Para ello parte del análisis de un conflicto ambiental generado a partir del proyecto de ampliación de la rambla costanera en el balneario Punta Colorada-Uruguay. Reconoce que los procesos de desarrollo territorial no están exentos de conflictos, pues son espacios productivos para generar aprendizajes sociales. Para ello, pone atención a las relaciones entre actores, sus prácticas y racionalidades, así como a las formas en las que se disputa y planifica el territorio a escala local. A su vez, reflexiona sobre la oportunidad que esto genera para analizar dinámicas extralocales y se inscribe en discusiones más amplias sobre modelos de desarrollo en zonas costeras. Al indagar estas dimensiones, se avanzó en un campo poco explorado en Uruguay para aportar a la comprensión de los efectos a largo plazo de los conflictos ambientales. El conflicto de Punta Colorada hace posible observar tensiones entre preservación y crecimiento económico, y revela de qué manera los territorios costeros funcionan como escenarios estratégicos donde se negocian intereses y se definen futuros posibles.

Marco teórico

Diversos autores señalan que los problemas ambientales se constituyen como tales a partir de la percepción de los actores sociales de su entorno, en clave productiva y reproductiva, y que, por lo tanto, disociar lo social de lo ambiental sería una evidencia más de la compartimentación de la ciencia en disciplinas (Latour 1987; Merlinsky 2020). Los problemas ambientales serían entonces construcciones simbólicas, formas de entender la realidad asociadas a aspectos normativos, de lo que consideramos justo o deseable, por lo que se enfatiza en que se requiere un abordaje acerca de cómo estas creencias dialogan con las instituciones y las relaciones de poder en los territorios.

Desde la ecología política, estas transformaciones se analizan como disputas por la apropiación y control de bienes comunes, y se examinan las relaciones de poder que determinan quién accede y se beneficia de ellos (Swyngedouw y Heynen 2003; Linton 2010; Budds e Hinojosa 2012; Mollinga 2008). Esta perspectiva permite interpretar los conflictos ambientales como luchas socioespaciales, en las que actores con distintos recursos y capacidades redefinen los territorios y refuerzan dinámicas de dominación (Budds e Hinojosa 2012; Linton 2010; Alimonda 2002). Esto invita a un análisis desde la complejidad, y a comprender la generación y gestión de los problemas públicos (Cruz González y Mballa 2017) desde una perspectiva multidimensional, multiactoral y multinivel. En línea con Harvey (2005), la ecología política enfatiza cómo las transformaciones territoriales afectan a las comunidades, destruyendo sus medios de vida, alterando sus entornos naturales y modificando sus culturas y tradiciones. Pintos y Astelarra (2023) retoman esta idea, y destacan cómo las políticas neoliberales impulsan el despojo mediante la privatización, la construcción de megaproyectos y la criminalización de la resistencia social. Estas intervenciones, justificadas como estrategias de desarrollo económico, se basan en América Latina en la explotación intensiva de bienes comunes y en la especulación del valor del suelo; sin embargo, el extractivismo también implica la apropiación de conocimientos ancestrales y de valoraciones socioecológicas generadas por las comunidades.

El proceso mediante el cual la ambientalización de las tensiones sociales deviene en conflictos ambientales está atravesado por la forma en la que se gestionan las preocupaciones sociales y cómo se convierten en temas públicos. Los diversos actores involucrados en este proceso, con mayor o menor incidencia en función del territorio y del conflicto específico, mantienen posturas contrapuestas que llevan a la confrontación (Reboratti 2019); por lo tanto, el estudio requiere prestar atención a las lógicas internas de los conflictos, el rol de los actores, los espacios de poder y las estrategias delineadas para su manejo. Gudynas y Santandreu (1998) se enfocan en

el caso uruguayo y mapean conflictos ambientales que funcionan como antecedente, y plantean que las temáticas que disparan los conflictos analizados son diversas y que la región Este de Uruguay se constituye en un espacio interesante para analizar en profundidad. A su vez, enfatizan el gran valor que aporta analizar los conflictos ambientales prestando atención a los movimientos sociales, que reflejan a su vez nuevas preocupaciones y formas de manifestación.

Padilla y San Martín (1996) y Sabatini y Sepúlveda (1997) delimitan a los conflictos ambientales como un tipo específico de conflicto social, con ciertas características como ser un proceso temporal y una acción colectiva con distintos grados de organización de sus actores. Esto tienen a su vez valores diversos y, por lo tanto, otorgan significaciones variadas a los efectos de la acción humana sobre la naturaleza, lo que implica la presencia de controversias o enfrentamientos y el reconocimiento mutuo de estas posturas.

La conflictividad ambiental en Uruguay puede ser agrupada en diferentes núcleos que se organizan temporalmente: aquellos cuya base es la crítica al crecimiento económico; los que surgen por el rechazo a la contaminación; los asociados al ecologismo popular y los que se oponen a la versión neoextractivista del desarrollo (Santos 2020). Es pertinente conectar las estrategias productivas de los territorios en clave de desarrollo local, con las perspectivas de corte conservacionista. Merlinsky (2020) cristaliza estas discusiones en el análisis de los conflictos ambientales, y se enfoca en cómo contribuyen a elaborar problemas públicos y a ampliar la discusión sobre preservación y protección de bienes comunes.

El departamento de Maldonado-Uruguay encuentra su lugar en esta discusión principalmente por conflictos asociados al uso y manejo del agua, la costa y el ambiente marino, al tiempo que un gran contingente de conflictos ambientales surge ante la propuesta de diversos proyectos de inversión y construcción de la industria turística, incentivados por políticas de exoneración tributaria y flexibilización urbana, conocidas como "políticas de excepciones". Diversas reflexiones y trabajos académicos contraponen esta estrategia con el cuidado del ambiente. García et al. (2018) analiza el otorgamiento de excepciones en un territorio donde entran en tensión constantemente el ambiente con los intereses de la construcción, tendencia que en tanto política de desarrollo ha generado diversos estudios, críticas, propuestas teóricas y aplicadas. Gadino et al. (2022) generan aportes en esta línea, enmarcados en el contraste con el modelo teórico de ordenamiento territorial a escalas nacional y local, y analizan esta política departamental cuestionando cómo repercute en el rol de ordenador territorial del Estado y la generación de nuevas inequidades sociales.

Si bien los intereses comunes tienden a nuclear a las personas para trabajar en torno a demandas específicas, las problemáticas territoriales también se convierten en arenas de interacción. El territorio no es una síntesis equilibrada de los actores, sino que puede representar un espacio de conflicto y competencia, que refleja fortalezas

y debilidades de los actores y sus proyectos (Veiga et al. 2012). En consecuencia, es relevante atender las relaciones que se establecen entre ellos, así como los espacios participativos y de concertación (Rodríguez et al. 2019; Ballón, Sosa y Zeballos 2009; Rodríguez 2006), que convierten el conflicto en una oportunidad para propiciar el diálogo y construir proyectos colectivos desde su conformación y a lo largo del proceso. Una especificidad de los conflictos ambientales es que en ellos convergen distintas escalas temporales: por un lado, intereses de corto plazo, en cuanto a las preocupaciones ambientales que afectan la vida cotidiana de las personas; por el otro lado, aspectos ideológicos asociados al largo plazo, la dimensión sustentable del desarrollo e imaginarios de futuro (Trobo 2013).

El concepto de productividades trabajado por Melé (2017) implica comprender a los conflictos como generadores de transformaciones territoriales, jurídicas y políticas que reconfiguran las dinámicas sociales. Las productividades territoriales refieren a la construcción simbólica de los espacios como bienes comunes, a partir de los conflictos, lo que fortalece la territorialidad como una construcción colectiva. Por su parte, las productividades jurídicas fomentan el desarrollo de competencias legales entre actores involucrados, impulsando incluso la creación de nuevas herramientas jurídicas. Las productividades políticas permiten ver cómo, a partir de los conflictos, actores diversos acceden a espacios de negociación y fortalecen sus capacidades al involucrarse de forma activa en la acción pública. Finalmente, en el plano social, los conflictos generan productividades en tanto posibilitan aprendizajes entre los actores, amplían repertorios de acción colectiva y enriquecen procesos de participación. Estas productividades son presentadas por Merlinsky (2022) como potenciales transformadores de las condiciones de base para la práctica social desde los territorios.

Metodología

Este documento presenta de forma sintética los resultados de una tesis de Maestría en Desarrollo Local y Regional (CLAEH),[2] orientada a analizar en profundidad el conflicto ambiental generado por el proyecto de ampliación de la rambla costanera en Punta Colorada, atendiendo tanto a su dimensión socioterritorial como a los procesos de aprendizaje colectivo emergentes. Se adoptó un enfoque cualitativo con anclaje en la investigación social interpretativa, y se combinan técnicas de análisis documental, observación y entrevistas semiestructuradas, para dar cuenta de la metodología del espiral del conflicto sugerida por Merlinsky (2013). La selección de esta estrategia permitió reconstruir las dinámicas del conflicto, reconocer la di-

2 Tesis de Maestría en Desarrollo Local y Regional "Conflictos ambientales, participación y aprendizajes colectivos para el desarrollo local: el rechazo a la ampliación de la rambla en Punta Colorada (Maldonado, Uruguay)". Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) 2023.

versidad de actores implicados y examinar cómo sus interacciones inciden en las capacidades locales de planificación y en las posibilidades de desarrollo local. Es posible replicarla en otros estudios en contextos similares, aunque en función de la especificidad territorial y el foco de cada investigación deben realizarse ajustes.

Tabla 1. Tabla metodológica de la investigación

Elemento	Descripción
Tipo de estudio	Estudio de caso cualitativo con enfoque interpretativo, centrado en un conflicto ambiental costero en Uruguay.
Estrategia metodológica general	Triangulación de técnicas cualitativas: análisis documental, observación directa y entrevistas semiestructuradas.
Unidad de análisis	El conflicto ambiental generado por el proyecto de ampliación de la rambla costanera en Punta Colorada.
Actores involucrados en la investigación	Vecinos organizados, autoridades locales y departamentales, técnicos ambientales y actores privados.
Técnicas y procedimientos	Revisión de normativa, actas y documentos técnicos; observación de asambleas y actividades comunitarias; 11 entrevistas semiestructuradas a informantes clave pertenecientes a las categorías académico/político/institucional/sociedad civil, con diseño muestral pre definido y bola de nieve (Noboa y Robaina 2015); sistematización y análisis temático del material.
Criterios de selección de informantes	Muestreo intencional basado en relevancia, diversidad de posiciones y participación efectiva en el conflicto.
Período de trabajo de campo	Marzo 2023 - septiembre 2023
Procedimiento de análisis	Codificación abierta; construcción de categorías; análisis temático orientado a identificar relaciones de poder, repertorios de acción y aprendizajes colectivos.
Criterios de calidad y validez	Triangulación de fuentes, saturación teórica, contraste entre datos empíricos y argumentos conceptuales.

Fuente: elaboración propia.

Punta Colorada como enclave costero

Descripción del territorio analizado

El balneario Punta Colorada, en el departamento de Maldonado (Uruguay) (figura 1), está ubicado a 5 km de Piriápolis, y se articula articulado con San Francisco y Punta Negra a través de una rambla costanera. Esta rambla "genera una opción de comunicación de enorme atractivo paisajístico y marca una dirección de desarrollo

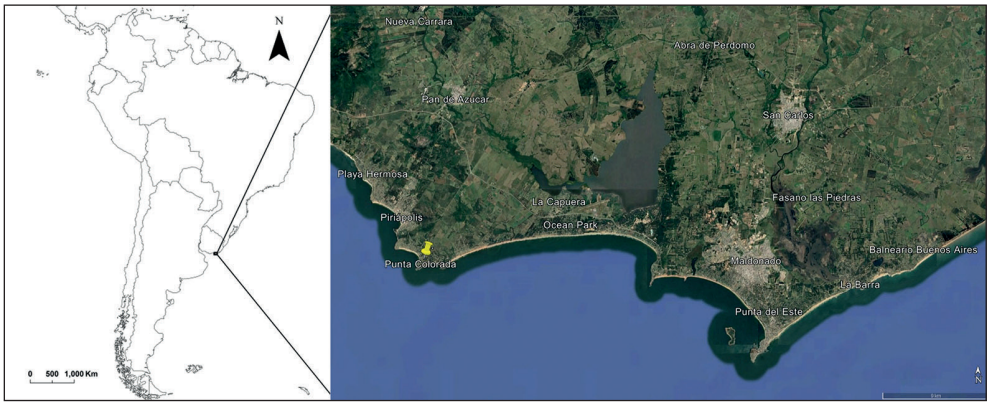
Páginas 187-203

e-ISSN: 1390-6631

y crecimiento" (IDM-FARQ-IETU 2009). Con 413 habitantes permanentes (INE 2023), su población se incrementa significativamente durante la temporada estival debido al turismo.

Una de las características geográficas más relevantes de Punta Colorada es su inserción en un cinturón costero de alto valor inmobiliario, compartido con los balnearios lindantes, donde emergen tensiones vinculadas a la destrucción de ecosistemas, la alteración de paisajes y la configuración de nuevas asimetrías socioterritoriales. Cuenta con cadenas de playas arenosas y puntas rocosas, en las que se ha centrado de forma creciente el interés turístico en los últimos años. Esto ha incrementado transformaciones como la forestación con especies exóticas, densificación y expansión de modelos urbanos tradicionales, al tiempo que profundiza los impactos ambientales negativos (Brum y De Álava 2019).

Figura 1. Ubicación de la zona de estudio



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

El encuentro entre el desarrollo turístico y la preocupación sobre la vulnerabilidad de la costa, agravada por manejos inadecuados de la zona litoral, sentó las bases para la emergencia del conflicto que este trabajo analiza. Al encontrarse la rambla costanera muy próxima a la cadena dunar —incluso la atraviesa en algunos tramos (figura 2)—, la Intendencia Departamental de Maldonado (IDM) ha realizado de forma sistemática diversas intervenciones con el objetivo de permitir la circulación de vehículos: remoción de arena y acciones en las dunas. Esto ha generado preocupación y movilización entre actores locales.

Figura 2. Rambla costanera Punta Colorada 2022



Fuente: Fotografía de la autora.

El conflicto por la rambla, ¿palos en la rueda?

El perfil de los participantes en la controversia fue diverso y evidenció el involucramiento de actores sociales, académicos, políticos e institucionales en la problemática a través de distintos campos contenciosos (Merlinsky 2013). Estos actores pertenecen a diversas escalas territoriales: local, departamental y nacional, con lo cual se logran posicionamientos y relaciones distintas entre sí. Los actores sociales se caracterizan por su fuerte arraigo territorial, capacidad organizativa y construcción de redes para defender bienes comunes costeros. Los actores académicos aportan conocimiento técnico, respaldo científico y herramientas jurídicas, que se articulan estrechamente con la sociedad civil. Por su parte, los actores políticos cumplen un rol de intermediación y visibilización de las demandas territoriales. Finalmente, los actores institucionales se distribuyen entre distintos niveles de gobierno y organismos públicos, lo que evidencia capacidades desiguales de intervención y coordinación.

El conflicto por la rambla de Punta Colorada comenzó en 2017, cuando organizaciones de la sociedad civil (OSC) presentaron un Proyecto Alternativo de Ordenamiento Territorial conocido como "paseo costero". Esta propuesta canalizaba el tránsito por una vía interna (Camino de la Gloria) y evitaba impactos sobre el ecosistema dunar mediante un sistema de bajadas perpendiculares.

Las primeras instancias de diálogo con el gobierno departamental en 2018 exhibieron ya visiones contrapuestas sobre el territorio y el desarrollo, situación que escaló en 2019 con el anuncio de la remodelación total de la rambla por parte del gobierno departamental. Estos trabajos incluían ensanche, ciclovías, estacionamientos y movimientos de arena, lo que motivó denuncias ante la Dirección Nacional de Medio

Páginas 187-203

e-ISSN: 1390-6631

Ambiente (DINAMA) y un informe técnico presentado en la Junta Departamental que alertaba sobre la remoción de arena y la vulnerabilidad ecológica del sistema dunar.

El conflicto se oficializó en 2021 al anunciarse el inicio de las obras y su inclusión en el presupuesto quinquenal. Allí las OSC diversificaron el repertorio de acción colectiva mediante intervenciones en territorio para simular el proyecto alternativo; solicitaron información técnica a varias instituciones e iniciaron la vía jurídica a través del vínculo con la Clínica de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho - Universidad de la República (UDELAR). Como consecuencia, se presentó un recurso de amparo que fue sustentado por informes técnicos que advertían sobre la fragilidad ecosistémica del lugar, lo que derivó en una medida cautelar de "no innovar". Esto fue valorado por las OSC como un avance significativo en términos de justicia ambiental y participación ciudadana.

Posteriormente, la IDM presentó un recurso de apelación e inició una denuncia penal por falso testimonio contra dos académicos que habían elaborado los informes. La OSC leyó esto como un gesto intimidatorio, y desató una serie de reacciones de solidaridad interinstitucional que fortaleció redes de apoyo entre organizaciones ambientales y academia.

Aunque la IDM solicitó cerrar el proceso, las OSC decidieron continuarlo, y reclamaron un plan de desarrollo local con participación vinculante y lineamientos de ordenamiento territorial coherentes con la normativa nacional. En 2023, el Tribunal de Apelaciones falló a favor de la IDM al interpretar la intervención como remodelación y no obra nueva, lo que habilitó el reinicio de las obras (Figura 3), que incorporaron ciclovías, pluviales, luminarias solares y el corrimiento de la ruta para preservar el cordón dunar.

Figura 3. Rambla costanera de Punta Colorada 2024



Fuente: archivo fotográfico de Maldonado Noticias.

El intendente de Maldonado defendió la obra como un paso hacia un "desarrollo muy importante" en la costa, con un objetivo ambiental de preservar las dunas y democratizar el uso del espacio. Acusó a las organizaciones sociales de poner "palos en la rueda" al desarrollo, y las calificó de "máquinas de impedir". En respuesta, las organizaciones sociales manifestaron su desacuerdo con declaraciones; aunque reconocieron públicamente algunas mejoras, como las ciclovías y la recuperación de zonas de costa, expresaron su oposición al carácter de ruta nacional que se le ha dado a la rambla. Señalaron que el proyecto contradice normativas nacionales, como las leyes de ordenamiento territorial (18.308) y de defensa de la faja costera (19.772), así como acuerdos internacionales como el de Escazú, y reiteraron su reclamo de que se apliquen las leyes vigentes en una acción de civismo y no como obstáculo al desarrollo.

El conflicto ambiental y el desarrollo local

Para comprender de manera profunda las dinámicas presentes en el conflicto de Punta Colorada, resulta pertinente analizar este caso a partir del marco de desarrollo local propuesto por Arocena (2001). Los modos de desarrollo, los sistemas de actores y las identidades locales permiten aproximarse a la forma en que las transformaciones territoriales se dan en simultáneo con cuestiones ambientales, políticas y sociales. De aquí se desprende que la relación sociedad-naturaleza se convierta en un eje central para definir proyectos a nivel territorial.

Arocena (2001) define a "modo de desarrollo" como la capacidad de los territorios para articular integralmente las diversas dimensiones: social, ambiental, económica, cultural, política, entre otras. En el caso de Punta Colorada, se podría señalar una tendencia a la integralidad, impulsada por actores locales que ponen en agenda al territorio con foco en la vulnerabilidad de la costa, la preservación de ecosistemas y valores culturales. Sin embargo, esto no implica que no existan tensiones sobre los modelos de desarrollo turístico, que priorizan el crecimiento económico fuertemente vinculado al valor inmobiliario. Algo diferente fue la experiencia del balneario vecino, San Francisco, donde el proyecto de la rambla no despertó oposición, lo cual dejó en evidencia que no solo se puede pensar estos procesos desde una mirada técnica sino que hay que hacerlos jugar con los valores locales y las formas en que las comunidades valoran y se apropian del espacio (Arocena y Marsiglia 2017).

Por otro lado, el segundo componente de análisis desarrollado por Arocena (2001) busca mostrar capacidades, asociaciones y tensiones entre actores que inciden en el territorio. Para Punta Colorada se observa que la capacidad de respuesta de la sociedad local es elevada, lo que convierte a los actores locales en "reductores de incertidumbre" (Arocena 2001; Barreiro 2000) que logran convocar a otros actores, como los académicos, y generan repertorios de acción colectiva reactiva pero tam-

e-ISSN: 1390-6631

bién propositiva. Por su parte, las denominadas élites dirigentes están desarticuladas respecto de los actores locales, lo que dificulta la construcción de proyectos colectivos mediante la coordinación. Este distanciamiento se traduce en conflictos de legitimidad y en la ausencia de espacios de concertación que coinciden con diagnósticos más amplios sobre la gestión ambiental en la región. La participación local se ve restringida por un accionar vertical de los actores político-administrativos, cuya narrativa se basa en "no ceder" ante la ciudadanía. Continuando con los planteos de Arocena (2001), el vínculo con los actores extralocales (instituciones nacionales, academia, organizaciones) promueve negociaciones que escalan el conflicto a nivel territorial.

El tercer componente, la identidad local, se muestra en Punta Colorada en forma de "palanca del desarrollo" (Arocena 2001; sale de la mera mirada nostálgica del pasado y genera discusiones sobre los posibles futuros.

Según la línea teórica de Arocena (2001), en particular para la experiencia de Punta Colorada, se puede afirmar que existe un modo de desarrollo con tendencia a la integralidad, que se ve reforzado por una participación activa de las organizaciones locales. Esto se tensiona con modelos institucionales de gestión ambiental orientados por lógicas fuertemente sectoriales y centralizadas. En cuanto al sistema de actores, se destacan las capacidades diferenciadas, por tener fortalezas en cuanto al relacionamiento con actores comunitarios (marcadas por la identidad local) pero dificultades con actores institucionales.

Discusión: aprendizajes del conflicto y desafíos para el desarrollo local

El conflicto ambiental generado por la ampliación de la rambla de Punta Colorada en el departamento de Maldonado es un caso relevador de dinámicas contendientes que están presentes en muchos procesos de desarrollo en la región costera de Uruguay. Y esto aun cuando las acciones desplegadas finalmente no lograron detener la obra proyectada.

De acuerdo con Merlinsky (2020), los conflictos pueden generar productividades que enriquecen el debate público y amplían las capacidades sociales para enfrentar tensiones territoriales. Más allá de su resultado jurídico, este conflicto permite analizar cómo se produce conocimiento, cómo se reconfiguran relaciones de poder y cómo se establecen las disputas de sentidos sobre el territorio. Todo esto en contextos donde convergen presiones turísticas, intereses inmobiliarios y demandas ciudadanas de protección ambiental. Este caso permite, además, analizar las tensiones que emergen cuando distintas concepciones sobre el desarrollo territorial, la gestión ambiental y el uso del espacio costero entran en disputa.

En primer lugar podemos ubicar ciertas productividades del conflicto en torno a la manera en que una contienda como esta activa procesos de reflexión y acción

colectiva, lo cual evidencia que las controversias ambientales no pueden ser reducidas a impedimentos para el desarrollo; por el contrario, funcionan como verdaderos catalizadores de transformaciones sociales, políticas y cognitivas.

Las estrategias desplegadas por los colectivos vecinales, la instalación de cartelería, la documentación y socialización de información ambiental y la judicialización del caso contribuyeron a visibilizar la fragilidad de los ecosistemas dunares y los riesgos de intervenir la zona litoral activa sin una comprensión integral de sus dinámicas. Esto permitió que las comunidades, más allá de las personas y entidades directamente involucradas, adquirieran un aprendizaje colectivo sobre los límites y potencialidades del desarrollo costero.

Otro de los aprendizajes tiene que ver con la articulación entre organizaciones ambientalistas y actores académicos. Este intercambio produjo conocimientos situados y alternativas técnicas viables, como el proyecto de "paseo costero", lo que constituyó una propuesta que podía ser contrapuesta a la iniciativa impulsada por el gobierno departamental. Esta posibilidad amplió el repertorio de opciones discutidas públicamente.

La intervención de académicos en la sede judicial y la posterior defensa frente a la denuncia penal subrayan el valor político y estratégico de estas alianzas, donde el conocimiento experto se convierte en un recurso fundamental en la construcción y fundamentación de distintas posiciones dentro del conflicto. Este aprendizaje deja planteado un desafío central: que las instituciones públicas reconozcan la relevancia de estos saberes y los integren como insumos de política, junto con otros criterios técnicos, políticos y territoriales que intervienen en los procesos de toma de decisiones.

Por otra parte, este conflicto puso en evidencia las dificultades que enfrenta Uruguay para impulsar procesos de descentralización. Quedaron expuestas la persistencia de una lógica vertical estadocéntrica (Castro y Santos 2018) en la toma de decisiones, ausencia de marco jurídico y disposición institucional a habilitar instancias de participación temprana y vinculante.

Las dificultades en el acceso a la información, la falta de consultas previas y la defensa incondicional de la obra por parte de las autoridades impidió que entre los actores locales se generara confianza hacia los portavoces oficiales. Por el contrario, quedó manifiesta la distancia entre el discurso de preservación y la práctica institucional concreta, lo que alimentó la percepción de discrecionalidad y de un manejo de la normativa ambiental orientado a sostener intereses turísticos e inmobiliarios por encima de los criterios ecosistémicos.

Los actores en pugna interpretaron estos elementos como señales de no consideración hacia sus preocupaciones y contribuyeron a profundizar el conflicto. El uso de narrativas estigmatizantes hacia las organizaciones, como la calificación de "máquinas de impedir", y la denuncia penal contra académicos demostraron que la negación o criminalización de la protesta no solo no resuelve el conflicto, sino

e-ISSN: 1390-6631

que tiende a escalarlo y polarizarlo. Al mismo tiempo, el conflicto también generó aprendizajes para actores institucionales involucrados en la ejecución y defensa de las obras. La necesidad de justificar públicamente los cuestionamientos ciudadanos e intervenir en instancias judiciales implicó procesos de producción de argumentos y reafirmación de criterios de gestión territorial que incidieron en el desarrollo posterior del conflicto.

Este diagnóstico señala un desafío mayor para el desarrollo local: avanzar hacia modelos de toma de decisiones inclusivos, donde la transparencia y la coherencia normativa se articulen con mecanismos efectivos de participación ciudadana. El caso refuerza la necesidad de una gestión pública capaz de reconocer los conflictos como oportunidades para mejorar las políticas, en línea con los debates contemporáneos sobre justicia ambiental y ecología política en la región. Desde esta perspectiva, los aprendizajes derivados del conflicto no se restringen a los actores movilizados. También alcanzan a quienes ocuparon posiciones de gobierno y gestión, en la medida en que debieron enfrentar demandas de transparencia, participación y fundamentación técnica de sus decisiones, aun cuando mantuvieran su posición favorable a la ejecución de la obra.

El conflicto de Punta Colorada permite pensar el territorio como un espacio de identidades y valoraciones diversas. La comparación con San Francisco, donde un proyecto similar no generó la misma reacción social, muestra que la aceptabilidad o el rechazo frente a determinadas intervenciones depende de trayectorias sociohistóricas específicas, de memorias locales y de proyectos de futuro construidos colectivamente. En Punta Colorada, la identidad local operó como una verdadera palanca del desarrollo (Arocena 2001), alimentando repertorios de acción que no se explican por nostalgia sino por una visión de territorio como bien común y como espacio de proyección comunitaria.

La persistencia de las organizaciones en demandar un plan de desarrollo local de largo plazo, con participación vecinal y académica, expresa un aprendizaje clave: las comunidades no solo reaccionan frente a amenazas, sino que son capaces de proponer modelos alternativos de desarrollo anclados en el lugar, que integran lenguajes de valoración ambientales, sociales y paisajísticos (Martínez-Alier 2019). El desafío consiste en generar marcos institucionales que permitan que estas visiones se traduzcan en políticas concretas, que eviten enfoques uniformes y reconozcan la riqueza de las miradas locales sobre el territorio. En conjunto, estos aprendizajes y desafíos muestran que los conflictos ambientales costeros, lejos de agotarse en la confrontación, constituyen oportunidades para repensar los territorios, fortalecer la democracia ambiental y avanzar hacia modelos de desarrollo más justos, participativos y sostenibles desde lo local. Estos procesos de aprendizaje involucran no solo a actores sociales y académicos, sino también a actores institucionales y políticos que intervienen en la definición y ejecución de políticas territoriales aun cuando los resultados

del conflicto no impliquen modificaciones sustantivas en las decisiones adoptadas. El caso de Punta Colorada se inscribe así en debates regionales y globales sobre las transformaciones ambientales contemporáneas, y aporta evidencia empírica y conceptual para comprender la complejidad de los procesos de desarrollo en contextos de creciente vulnerabilidad ecológica y diversidad de intereses.

Conclusiones

En este trabajo se muestra la relevancia de la costa para observar y comprender tensiones entre modelos de desarrollo, en un contexto de presión turística e inmobiliaria creciente pero también de mayor sensibilidad social ante la degradación de bienes comunes como la playa. En estos espacios la participación social, el conflicto y las disputas territoriales adquieren centralidad. La ampliación de la rambla de Punta Colorada, en Uruguay, muestra que estos conflictos son parte de un proceso conflictivo más amplio, presente en las costas de Uruguay, donde la sostenibilidad se discute desde las valoraciones, identidades y formas diversas de construir territorios.

La experiencia analizada muestra que, ante decisiones estatales tomadas desde lógicas centralizadas y con escasos mecanismos de consulta, las organizaciones locales desarrollan una capacidad notable de trabajo en red, articulación territorial y producción de repertorios de acción colectiva. Sin embargo, estos esfuerzos no siempre son interpretados como aportes al desarrollo local, sino como obstáculos para implementarlo. En Punta Colorada, la reacción institucional frente a las demandas ciudadanas, incluyendo la denuncia penal a académicos, reveló las limitaciones de una concepción de la gestión pública que considera al conflicto como problema y no como oportunidad. Sin embargo, el proceso demostró que las OSC, lejos de actuar únicamente en clave reactiva, pueden posicionarse como actores propositivos capaces de formular alternativas, documentar impactos y promover discusiones de largo plazo sobre los futuros deseables para el territorio.

El marco teórico sobre desarrollo local enfatiza la relevancia de las capacidades territoriales, de la articulación entre escalas y del carácter colectivo y voluntario de los procesos de transformación. No obstante, la experiencia de Punta Colorada muestra que la existencia de redes sólidas y de una identidad local movilizadora no garantiza, por sí sola, la construcción de proyectos consensuados ni la apertura institucional necesaria para que estos prosperen. La participación social en Uruguay, aun cuando es reconocida en el plano normativo, no tiene carácter vinculante, lo que la convierte en un recurso frágil en contextos conflictivos.

El caso pone de manifiesto que las tensiones no surgen únicamente por divergencias respecto a obras específicas, sino por la imposibilidad de acordar qué se entiende por desarrollo y cómo se decide colectivamente. La etiqueta frecuente de

"actores críticos" aplicada a las organizaciones locales evidencia esa disputa más profunda: el problema no es la existencia de miradas distintas, sino la falta de validación institucional, que dificulta el diálogo entre saberes diversos y distintos lenguajes de valoración. Con base en el marco conceptual de desarrollo local retomado en este trabajo, puede afirmarse que, si bien el territorio posee un modo de desarrollo con tendencia a la integralidad y un sistema de actores con alta capacidad de respuesta, persisten desafíos para articular esta potencialidad con estructuras político-administrativas que continúan operando de manera sectorial y vertical.

En Punta Colorada, el conflicto promovió la emergencia de objetivos compartidos, incrementó la capacidad de las OSC para actuar como "reductores de incertidumbre" y estimuló debates públicos sobre la fragilidad de los ecosistemas costeros, la planificación territorial y el rol del Estado en la protección de bienes comunes. Sin embargo, persisten desafíos significativos, que invitan a revisar la toma de decisiones centralizadas y la falta de mecanismos de participación vinculante.

El caso de estudio confirma que el conflicto no debe ser comprendido necesariamente como un problema, sino como una dimensión inherente a las relaciones sociedad-naturaleza contemporáneas. Su productividad radica en la capacidad de visibilizar tensiones estructurales, activar redes sociales, producir conocimiento y abrir discusiones que de otro modo permanecerían invisibilizadas.

Bibliografía

Alimonda, Héctor, comp. 2002. *Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía.* Buenos Aires: CLACSO.

Arocena, José. 2001. "El desarrollo local, un desafío contemporáneo". En *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, 201-229. Montevideo: Ediciones Santillana, Universidad Católica del Uruguay.

Arocena, José, y Marsiglia, Javier 2017. *La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas.* Montevideo: CLAEH-Taurus.

Ballón Echegaray, Eduardo, Rodríguez Sosa, Jorge y Malvina Zeballos Manzur, Jorge. 2009. *Fortalecimiento de capacidades para el DTR: Innovaciones institucionales en gobernanza territorial.* Documento de Trabajo n.º 53. Santiago de Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Barreiro, Fernando. 2000. *Desarrollo desde el territorio: A propósito del desarrollo local.* Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Bidegain, Germán, y Freigedo, Martín, resp. 2024. Observatorio de conflictos socioterritoriales en Uruguay (2005-2021). https://bancodedatos-fcs.shinyapps.io/conflictos/

Brum, Laura, y De Álava, Daniel 2019. *Informe de monitoreo de zona costera y sitios arqueológicos (Balnearios San Francisco, Punta Colorada y Punta Negra, Municipio de Piriápolis, Maldonado).* Maldonado: IDM / CURE.

Budds, Jessica, y Hinojosa, Leonith. 2012. "Restructuring and Rescaling Water Governance in Mining Contexts: The Co-Production of Waterscapes in Peru". *Water Alternatives* 5 (1): 119-137.

Cruz González, Luis David, y Mballa. 2017, Louis V. "Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina". *Políticas Públicas* 10 (1).

Gadino, Isabel, Sciandro, José, Taveira, Germán y Goldberg, Natalie. 2022. "Tendencias y efectos socioambientales del desarrollo inmobiliario turístico en zonas costeras de Sudamérica: El caso de Región Este, Uruguay". *EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales* 48 (145). https://bit.ly/4pf4h10

García, Rodrigo, Pérez Rodrigo, Terra Mauro y Rizzi Mario. 2018. *Análisis de la política de exoneración tributaria y flexibilización urbana en el departamento de Maldonado.* Montevideo: MVOTMA-DINOT.

Gudynas, Eduardo, y Santandreu Alain. 1998. *Ciudadanía en movimiento: Participación y conflictos ambientales.* Montevideo: Ediciones Trilce; CLAES; Fundación Friedrich Ebert.

Harvey, David. 2005. "El 'nuevo' imperialismo: Acumulación por desposesión". En *Socialist Register 2004.* Buenos Aires: CLACSO.

IDM–FARQ–IETU. 2009. *Taller territorial microrregión Piriápolis. Cuaderno 2.* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura-ITU; Intendencia Municipal de Maldonado.

Latour, Bruno. 1987. *La Science en Action.* París: La Découverte.

Linton, Jamie. 2010. *What Is Water? The History of a Modern Abstraction.* Vancouver: University of British Columbia Press.

Martínez-Alier, Joan. 2019. "Environmental Justice". En *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*, editado por Ashish Kothari, Ariel Salleh, Arturo Escobar, Federico Demaria y Alberto Acosta, 182–185. Nueva Delhi: Tulika Books; Authorsupfront.

Melé, Patrice. 2017. "¿Qué producen los conflictos urbanos?". En *El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política*, editado por Francisco Carrión y Jaime Erazo, 127–158. Ciudad de México: UNAM.

Merlinsky, Gabriela. 2013. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina.* Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Merlinsky, Gabriela. 2020. "La productividad de los conflictos ambientales y su contribución a la innovación social". *Agrociencia (Uruguay)* 24 (especial): e358. https://bit.ly/4qsPdOr

Merlinsky, Gabriela. 2022. *Toda ecología es política: Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos.* Madrid: Siglo XXI Editores.

Mollinga, Peter P. 2008. "Water, Politics and Development: Framing a Political Sociology of Water Resources Management". *Water Alternatives* 1 (1): 7–23.

Noboa, Alejandro, y Robaina, Natalie, eds. 2015. *Conocer lo social II. Estrategias y técnicas de construcción y análisis de datos cualitativos*. Salto: Fundación Cultura Universitaria.

Padilla, César, y San Martín, Pablo. 1996. *Conflictos ambientales: Una oportunidad para la democracia.* Santiago: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales / Instituto de Ecología Política.

e-ISSN: 1390-6631

Pintos, Patricia, y Astelarra, Sofía. 2023. *Naturalezas neoliberales.* La Plata: Universidad de La Plata.

Reboratti, Carlos. 2019. *Tensiones geográficas: Controversias y conflictos ambientales en Argentina.* Buenos Aires: Investigaciones Geográficas.

Rodríguez-Miranda, Adrián. 2006. *Desarrollo económico territorial endógeno: Teoría y aplicación al caso uruguayo.* Serie Documentos de Trabajo DT 02/06. Montevideo: Instituto de Economía, UdelaR.

Rodriguez-Gallego, Lorena, Alfaro, Matilde, Carranza, Alvar, Castro, Carlos, De León, Gastón, Fraguas, Franco, Lozoya Juan Pablo, Meerhoff, Mariana, Rivas, Mercedes, Verrastro, Natalia. 2019. *Síntesis de la revisión de antecedentes sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad en Uruguay y las causas de su degradación.* Rocha: CURE–UDELAR.

Sabatini, Francisco, y Claudia Sepúlveda. 1997. *Conflictos ambientales entre la globalización y la sociedad civil.* Santiago de Chile: CIPMA.

Santos, Carlos. 2020. *Naturaleza y hegemonía progresista en Uruguay: Los conflictos ambientales durante los gobiernos del Frente Amplio.* Buenos Aires: Gorla; Montevideo: Pomaire.

Santos, Carlos, González, María Noel, Rodríguez Silveira, Paula, Vázquez, Manuel. Bergós, Lucíay Ligrone, Andrés. 2022. "30 años no es nada: Una aproximación a las políticas ambientales en Uruguay". *Cuadernos del CLAEH* 41 (116): 127–145. https://bit.ly/3Yd4W8n

Santos, Carlos, y Vázquez, Manuel. 2023. "Política, ciencia e ignorancia: ecología política del ciclo hidrosocial en Uruguay". *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía* 8(1): e649. Epub 01 de junio de 2023. https://doi.org/10.29112/ruae.v8i1.1649

Swyngedouw, Erik, y Heynen, Nikolas. 2003. "Urban Political Ecology, Justice, and the Politics of Scale". *Antipode* 35: 898–918. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2003.00364.x

Trobo, Marina. 2013. *Energía eólica y aceptación social: Lecciones para Uruguay y guía para la acción.* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR; Dirección Nacional de Energía, MIEM http://bit.ly/483IHr5

Varela, Lylieth. 2020. *Análisis de los conflictos ambientales frente a proyectos mineros en fase de evaluación: Proyecto Valentines, Minera Aratirí, Uruguay.* Tesis de posgrado, Universidad de la República, Facultad de Ciencias.

Veiga, Danilo, Fernández, Emilio y Lamschtein, Susana2012. *Sociedades locales y tendencias recientes en Rocha.* Montevideo: FCS; CURE; UDELAR.