

# Gestión integral de residuos y recursos hídricos en la región noreste del Uruguay

## Comprehensive management of waste and water resources in the northeastern Uruguay

Claudia Ramos\* y Lucía Morales\*\*

\* Técnica en Desarrollo Regional Sustentable (Udelar). Integrante del Instituto de Desarrollo, Innovación e Inclusión Social (IDIIS), del CENUR Noreste, sede Tacuarembó, Udelar. Docente de la Licenciatura en Desarrollo Regional Sustentable.

✉ claudiaramosmcrs@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4508-5194>

\* Técnica en Desarrollo Regional Sustentable (Udelar). Integrante del Instituto de Desarrollo, Innovación e Inclusión Social (IDIIS), del CENUR Noreste, sede Tacuarembó, Udelar. Docente de la Licenciatura en Desarrollo Regional Sustentable.

✉ lmorales028@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-8365-1292>

### Resumen

Con un abordaje en clave de gobernanza territorial y desarrollo sostenible, este trabajo describe y compara la gestión integral de residuos (GIR) y la gestión integral de recursos hídricos (GIRH), con una perspectiva multinivel y multiactorial y foco en la región Noreste del Uruguay. La gobernanza se conceptualiza como una modalidad de vinculación y articulación entre los territorios y las políticas nacionales y subnacionales que puede contribuir al empoderamiento de los actores locales mediante el fortalecimiento de su espacio. Con referencia temporal al período 2000-2020, se examinan la normativa sobre medio ambiente en el ámbito nacional y su aplicación en los departamentos de Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó. Se toman como marco los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), propuestos por las Naciones Unidas en 2000, así como los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), postulados en 2015, articulados con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Se busca identificar y contextualizar los hitos del proceso, en perspectiva comparada entre ambas temáticas frente a los desafíos del desarrollo sostenible en el territorio, en interrelación con las dinámicas nacionales y considerando la participación de actores no estatales.

**Palabras clave:** desarrollo sostenible; gestión de los recursos hídricos; Uruguay.

RECIBIDO: 30.3.2022

ACEPTADO: 6.6.2022

## Abstract

This paper describes and compares Integrated Waste Management (IWM) and Integrated Water Resources Management (IWRM), from a multilevel perspective and focusing on the Northeast region of Uruguay, considering territorial governance and sustainable development. Governance is a concept that represents new forms of linkages between territories and national policies to empower institutions, individuals and groups while strengthening their positions. Regarding the 2000 - 2020 period, the paper takes into account the national environment normative and its local implementation in Rivera, Cerro Largo and Tacuarembó. It also refers to the Millennium Development Goals (MDG) proposed by United Nations in 2000, as well as the Sustainable Development Goals (SDG) envisioned in 2015, associated to the Agenda for Sustainable Development 2030. Doing so, the paper aims at identifying the main milestones of the process, developing a perspective related to both issues facing the challenges of sustainable development, considering the participation of state and non-state actors.

**Keywords:** sustainable development, water resources management, Uruguay.

## Introducción

Este artículo presenta un abordaje en clave de gobernanza territorial y desarrollo sostenible, a partir de la descripción y comparación de la gestión integral de residuos (GIR) y la gestión integral de recursos hídricos (GIRH), desde una perspectiva multinivel y multiactorial con foco en la región Noreste del Uruguay. La estrategia metodológica tiene un diseño cualitativo que combina fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas a actores relevantes en las temáticas referidas) y secundarias (revisión bibliográfica de documentos oficiales publicados, informes y publicaciones académicas).

Se entiende el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones (Bertoni et al., 2011), mediante las buenas prácticas de uso de los recursos del territorio, con la participación fundamental de la ciudadanía y su trabajo en conjunto.

En esta línea, el informe *La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno* (United Nations Development Programme [UNDP], 2020) se plantea la urgencia de aliviar las presiones planetarias provocadas por el comportamiento humano, su implicación para el cambio climático y la necesidad de hacer frente a estos desafíos.

En el ámbito internacional, se concretan acciones que abordan el cambio climático, apoyadas en el Protocolo de Kioto, de 1997, y el Acuerdo de París, firmado en 2015. En este contexto, Uruguay ha participado en congresos y tratados internacionales y ha asumido compromisos en la materia a escala nacional. Reflejando voluntad política y toma

de conciencia ante los desafíos que impactan negativamente en nuestro planeta, en 2020 se creó un Ministerio de Ambiente (MA).

Con vistas a impulsar un cambio en la gobernanza de los recursos hídricos y los residuos, desde una gestión sectorial hacia una gestión integral, en el marco de los ODM, ODS y su articulación con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, el presente trabajo aborda el período 2000-2020 considerando la normativa nacional vigente desde 2000 en materia de políticas medioambientales. Para ello lleva a cabo un abordaje descriptivo en materia de gobernanza territorial, relacionado con la GIRH y GIR de la región Noreste de Uruguay.

## En clave de una gobernanza participativa en el territorio

Desde una perspectiva teórico-conceptual, el término *gobernanza* ha adquirido un carácter polisémico (Farinós, 2008, p. 12). Impulsada en primer lugar por Europa y adoptada luego en Latinoamérica como respuesta a la crisis de las formas tradicionales de gobierno (Dalla-Torre, 2016, p. 48), la gobernanza es entendida como «la búsqueda de mayor eficacia en la gestión, transparencia y legitimidad en los procesos de formulación de políticas públicas» (Dalla-Torre, 2016, p. 49). Sus principios se basan en la legitimidad, la participación y la gobernabilidad, para configurar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil (Dalla-Torre, 2016, p. 48). Adoptando un marco de planificación y gerencia de dinámicas innovadoras a nivel local, articuladas y apoyadas por múltiples actores con objetivos concretos (Stuhldreher, 2018), se genera una articulación directa entre el territorio y el Estado. Asimismo, la gobernanza implementa políticas públicas, sectoriales y locales involucrando múltiples intereses en la construcción de su espacio (Farinós, 2008) y demandando una gestión coordinada y no en un régimen de tipo *top-down*.

En consecuencia, la gobernanza territorial apunta a la construcción de los territorios con «una visión compartida y consensuada sobre su futuro a partir del debate, la negociación y la deliberación entre los diferentes actores territoriales» (Dalla-Torre, 2016, p. 49) y cumple así un rol fundamental en la sinergia entre lo multinivel y lo multiactorial. En clave multinivel, la horizontalidad destaca la contribución entre los territorios, la participación de la ciudadanía y la coherencia entre los sectores, y en sentido vertical los principios de responsabilidad, cooperación y coordinación.

## Institucionalidad a escala internacional y su repercusión a escala nacional

En el marco internacional se toman como referencia los ODM, propuestos por las Naciones Unidas en 2000 con el propósito de disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida humana, que desde 2015 transitaron hacia los ODS y su Agenda 2030. Cabe destacar que Uruguay ha sido pionero en materia ambiental, al haber reforzado desde hace varias décadas su marco normativo, en el que destaca la reforma constitucional de 1996, que integra y complementa la temática ambiental en su artículo 47. La normativa contempla un conjunto diverso de actores vinculados a la GIR y la GIRH, entre ellos, el Ministerio de Ambiente (MA) y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). A partir de la ley 19.889, de 2020 (Ley de Urgente Consideración [LUC]), se crearon dos unidades ejecutoras: la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental y la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, a las que se suman la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), la Unidad de Cambio Climático (UCC) y el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC).

El SNRCC fue creado en 2009 con el fin de coordinar y planificar acciones para prevención de riesgos, mitigación y adaptación al cambio climático. Otra iniciativa fue la creación de la UCC, encargada de asumir compromisos internacionales mediante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CNUCC). En 2010, se elaboró el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC), buscando la articulación multiactoral para generar conciencia pública (Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad [SNRCCV], 2010). Posteriormente, en 2017 se creó la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC, SNRCCV, 2017), como instrumento estratégico que promueve la adaptación y la mitigación en materia de cambio climático con horizonte temporal a 2050. Esta estructura permite abordar la gestión integral de los recursos naturales con énfasis en la descripción de dos temáticas relevantes de la región Noreste: gestión integral de residuos (GIR) y la gestión integral de recursos hídricos (GIRH).

Se pretende aquí poner el foco en la región Noreste, conformada por los departamentos de Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó; zona de rezago socioeconómico, según datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) del Censo 2011. Su matriz productiva presenta escasa diversificación, con una significativa actividad primaria: ganadería extensiva, forestación, cultivo de arroz, soja y minería. En su vínculo con la frontera, se destaca el sector gastronómico y comercial asociado a *free shops* de la zona (Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP], 2017, p. 10). Históricamente estos departamentos han presentado los menores índices de desarrollo humano (IDH) del país. El porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) repite el mismo

patrón, de bajos niveles de ingreso y problemas de pobreza (Uruguay-PNUD, 2008, citado por Pereira et al., 2020, p. 173). Demográficamente, tiene 345.063 habitantes (10,5% de la población total del país) (Childe et al., 2020, p. 5). En clave medioambiental, la expansión agrícola-forestal, la variabilidad y el cambio climático constituyen las principales presiones, que repercuten en inundaciones, pérdida de biodiversidad, contaminación y reducción de recursos hídricos (OPP, 2017, pp. 51-52).

## Gestión integral de residuos

Desde el año 2000, a partir de la ley 17.283 (Ley de Protección del Medio Ambiente), Uruguay ha impulsado diversas normas ambientales vinculadas con la GIR: uso de baterías plomo-ácido (decreto 373/003), Ley de Reciclaje Envases (17.849, de 2004), decreto 586/009, sobre residuos de los centros de salud, entre otras. Posteriormente se aprobaron nuevas herramientas, como el SNRCC en 2009, el PNRCC en 2010 y el PNCC en 2017, y el 18 de setiembre de 2019 se aprobó la Ley de Gestión Integral de Residuos (19.829), como iniciativa clave para la protección del ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible (Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales [IMPO], 2019).

## Gestión integral de residuos en Tacuarembó

En materia ambiental, el departamento de Tacuarembó, según su marco institucional, ejecuta a través de la Intendencia Departamental de Tacuarembó (IDT). Hasta 2020 procuraba la concientización educativa, social y normativa sobre el tema mediante la Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente (antes, PRODEMA) y la Subdirección de Ambiente.

La búsqueda de registros y las entrevistas realizadas a actores clave del departamento revelan escasez de actividades y propuestas aplicadas en torno a la GIR, sin solución alguna para la ubicación del sitio de disposición final. En la ciudad de Paso de los Toros se han desarrollado paulatinamente actividades en la línea de gestión de residuos. Desde 2012 se impulsa un trabajo colaborativo entre la IDT y el MIDES, el Programa Uruguay Clasifica, en el marco del Proyecto Vida (iniciativa surgida en la década de los noventa que fue posteriormente reeditada), empleando a clasificadores de la Cooperativa Horizonte que trabajan en el vertedero de la zona de manera irregular, por lo que reciben un sueldo proveniente de la venta de cartón, plástico y vidrio, así como cobertura médica, seguro y uniforme (Municipio de Paso de los Toros, 2012). Como otra

iniciativa, la empresa UPM, en el marco de su compromiso con el ambiente, creó una celda para residuos en modalidad de relleno sanitario (UPM Uruguay, 2021).

La IDT, bajo la dirección de PRODEMA, impulsó en 2017 el proyecto Curtina Verde e Inclusiva, financiado con el Fondo Canadá. Su objetivo era colaborar en la lucha por mitigar los efectos del cambio climático a partir de una gestión más adecuada de los residuos, a la vez que atender la necesidad de generación de ingresos en la población rural mediante la valorización de los residuos (Lacuague, 2018, p. 1).

El gobierno departamental ha impulsado actividades en sintonía con el cumplimiento del ODS 13, de Acción por el Clima, orientadas a fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales (PNUD, 2021b).

Insumos obtenidos en el documento de Línea de Base, elaborado en el marco del Plan Nacional de Gestión de Residuos (Ministerio de Ambiente, 2021), muestran que el departamento de Tacuarembó genera 90 toneladas de residuos por día, 60 de las cuales se alojan en el SDF.

En el contexto del país y la región se puede observar que el departamento no ha desarrollado actividades para el tratamiento y regulación de este sitio ni una infraestructura adecuada para la disposición de los residuos (entre otros elementos, no hay balanza, frecuencia de control, cercamiento del área ni celdas). Tampoco existe un registro formal de los clasificadores; el documento del Plan Nacional de Residuos señala que la cantidad de clasificadores en cada departamento oscila entre veinte y cien personas por sitio de disposición final.

Dentro de la región, existe un acuerdo entre las Intendencias de Tacuarembó y Rivera para la elaboración de su Plan Departamental de Adaptación al Cambio Climático (Intendencia Departamental de Rivera et al., 2019), de cara a las problemáticas de la región. En términos de participación e involucramiento multiactoral, Tacuarembó ha generado intercambios sobre cambio climático con la academia, técnicos institucionales y la sociedad civil; sin embargo, la articulación entre el gobierno departamental y el nacional es escasa (P. da Rosa, com. personal, 2 de julio de 2021; O. Díaz, comunicación personal, 2 de julio 2021) en estas áreas.

En la sociedad civil se observa el rol activo de la Asociación Civil Agüita, con fuerte iniciativa en materia de residuos y reciclaje, así como actividades de gestión y educación ambiental (M. Jaurena, com. personal, 21 de junio de 2021; A. Berruti, comunicación personal, 21 de junio 2021). Al observar el accionar departamental en sintonía con las actividades de alcance nacional, se advierte que la creación del Ministerio de Ambiente, en 2020, ha dado un empuje a la atención de estas cuestiones medioambientales (P. da Rosa, com. personal, 2 de julio de 2021; O. Díaz, comunicación personal, 2 de julio 2021).

## Gestión integral de residuos en Rivera

El departamento de Rivera ha tenido gran relevancia en la región y el país en materia medioambiental, como promotor de iniciativas de gestión de residuos y cambio climático desde hace más de 20 años. Estas líneas son gestionadas por la Intendencia Departamental, a través de la Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente (DGDMA).

Durante el período 2000-2021, el departamento ha sido impulsor de importantes actividades y programas de promoción a la GIR. A partir de entrevistas a referentes de la Dirección General de Desarrollo y Medio (DGDMA, 2021), se detallan algunas de ellas:

- **2002.** Programa Tu Pila Vale. Se realizan actividades en escuelas y liceos del departamento.
- **2003-2005.** Tras la aprobación de la ley 17.849 (2004), se comenzó a trabajar en el Plan Piloto para la Gestión de Envases, aplicado en veinte manzanas de la ciudad.
- **2004.** Se implementó el calendario de levante.
- **2004-2006.** Proyecto de abonado controlado del sitio de disposición final de residuos.
- **2007-2010.** Proyecto de relleno sanitario en Paso del Enano.
- **2009.** Comienza la recolección selectiva de residuos inorgánicos en modalidad de circuitos limpios (convenio MIDES-IDR, Programa Uruguay Clasifica, con apoyo de DINAMA y Cámara de Industrias del Uruguay).
- **2010.** Plan de Gestión de Envases en Circuitos Limpios. Convenio con IDR, MIDES, DINACIA, Cámara de Industrias y cooperativa de clasificadores.
- **2010.** Actividades de reciclaje con el Programa Uruguay Integra: *Rivera reduce integrado*.
- **2017.** Centro de acopio de neumáticos fuera de uso.
- Otras iniciativas han sido:
  - Acopio de aceites.
  - Recolección de aceites vegetales en desuso.
  - Programa Campo Limpio, que recibe residuos y envases de agroquímicos.
  - Poda, que se convierte en compost para el abono en plazas y parques.
  - Programa Rivera Brilla, de reutilización de botellas para el decorado de la ciudad.
  - Programa Empecemos por Casa, que se aplicará a los funcionarios de la IDR.

La IDR la establecido la necesidad de mejorar la disposición final de los residuos sólidos urbanos. Con ese fin gestiona la colaboración con otros actores para la puesta en

marcha de programas que le permiten tener controlado prácticamente todo el ciclo de vida de los residuos sólidos urbanos que se generan. La recolección domiciliaria es de modalidad mixta: manual con contenedores ubicados en lugares estratégicos en 12 zonas del departamento, a lo que se suma un servicio de recolección de residuos extraordinarios por calendario. En el marco del Plan de Gestión de Envases se implementa una recolección selectiva y los residuos (reciclables) son transportados hasta los centros de acopio, donde se clasifican para la venta. La gestión se completa con un servicio de barrido urbano manual y mecánico, así como el control de basurales (limpiezas fuera de fecha para recolección por calendario) (DGDMA, 2021).

A escala de la región Noreste, se destaca la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y el trabajo colectivo entre las intendencias de la región Noreste, a partir de las designaciones nacionales. Se considera la posibilidad de hacer un relleno regional que abarque los residuos de Rivera y Tacuarembó (A. Bertón, com. personal, 4 de junio de 2021).

Respecto a la participación de la sociedad civil del departamento, se advierten carencias en el trabajo de redes y el involucramiento en problemáticas ambientales. En la línea ambiental han trabajado con algunas ONG, como Fundación INDRA, Fundación Nativa de Colombia y Fundación AVINA.

A escala nacional, Rivera ha tenido una fuerte participación en los temas ambientales. Fue el caso de la redacción del Plan Nacional de Residuos, trabajo implementado por el Congreso de Intendentes. Por otra parte, se destaca el fuerte compromiso en estos temas del nuevo Ministerio de Ambiente y DINACEA (antes DINAMA), con la contratación de nuevo personal técnico capacitado con el fin de profundizar en aspectos del Plan Nacional y de regulación (A. Bertón, com. personal, 4 de junio de 2021).

## Gestión integral de residuos en Cerro Largo

El departamento de Cerro Largo tiene como ente de referencia en materia de gestión medioambiental a la Intendencia Departamental, a través de la Dirección de Medio Ambiente. Se observa que el problema de los residuos no ha sido central en la agenda del gobierno departamental.

El departamento cuenta con un vertedero a cielo abierto ubicado en zona La Pedrera. Los residuos no reciben ningún tipo de tratamiento para mitigar la contaminación; simplemente se abandonan a la intemperie (Compromiso Empresarial Para el Reciclaje [CEMPRE], 2020). La Intendencia ha proyectado la construcción de un relleno sanitario y la construcción de una planta de reciclaje, pero aún no han comenzado las gestiones para concretarlo. Como alternativa, se maneja un nuevo predio para la disposición final de residuos en Parque Industrial, con la implementación de un moderno

sistema que eliminará residuos y convertirá la materia orgánica en asfalto líquido; esta planta permitirá sumar los desechos de las localidades de Río Branco y Fraile Muerto (CEMPRE, 2020).

Desde una perspectiva multiactoral, se trabajó en 2017 con OPP para el financiamiento del proyecto «Gestión de residuos sólidos urbanos en Melo y las alcaldías» (compra de maquinaria y contenedores). Como antecedentes hubo otras iniciativas en el departamento, como el Programa Melo Limpio (2011), propuesto por la Dirección de Medio Ambiente, que fomentaba la limpieza de basurales, calles, contenedores, etcétera. Se han realizado diversas actividades enfocadas en los envases descartables dentro del Plan «Tu envase sirve», aplicado en escuelas, liceos y comercios («Proyecto tu envase», 2019). En la ciudad se encuentra instalada la Planta Ecogestiones, que brinda soluciones a la gestión de residuos sanitarios hospitalarios, de la construcción, residuos sólidos industriales y residuos solventes (Ecogestiones, 2019).<sup>1</sup> Se han generado algunos intercambios entre la Intendencia y la ONG Ambientalistas del Uruguay. El ejecutivo departamental asume el compromiso de contribuir al cuidado, la protección y la construcción de un mejor ambiente, en sinergia con diversas instituciones, referentes locales y grupos de la sociedad civil (Ministerio de Ambiente, 2020b).

## Gestión integral de los recursos hídricos

La Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 estableció el período 2018-2028 como el Decenio Internacional para la Acción «Agua para el Desarrollo Sostenible», impulsando la GIRH como uno de los instrumentos para concretar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El desafío es alcanzar el ODS 6, dirigido al acceso universal y equitativo al agua potable y a servicios de saneamiento e higiene adecuados, y a mejorar la calidad del agua a nivel global (PNUD, 2021a).

## Gobernanza hídrica nacional

En retrospectiva, existe una larga trayectoria en la gobernanza hídrica nacional, sobre todo desde la década de 1970, con la creación del Código de Aguas, que otorgó al Poder Ejecutivo la autoridad nacional en la materia. Luego se sancionaron la Ley de Uso y Conservación de Suelos y Aguas (1981), la Ley de Riego con Destino (1997) y la Ley de Aguas Pluviales (1999). Al mismo tiempo, se reglamenta la prevención de la contaminación ambiental a través del control de las aguas, competencia del Ministerio de

---

1 Ecogestiones (Olecar S.A.), <http://www.ecogestiones.info/>

Transporte y Obras Públicas (MTO) hasta 1990, que luego pasó al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (Domínguez, 2003).

Un hito en la gestión hídrica nacional es la reforma constitucional de 2004, que sentó las bases para la GIRH por iniciativa de la sociedad civil organizada. En la década del noventa las empresas privadas Aguas de la Costa y Uruguay, del departamento de Maldonado, protagonizaron la privatización de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento, lo que generó un debate nacional sobre si el agua como recurso debía estar a cargo del Estado o de privados. En este contexto, comisiones vecinales, usuarios, academia, sindicatos, ONG ambientalistas y otros sectores de la sociedad civil crearon en 2002 la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, que impulsó una iniciativa de reforma constitucional al respecto. La reforma se aprobó en un plebiscito realizado en las elecciones nacionales del 31 de octubre de 2004, con la adhesión del 64,7% de los habilitados para votar. Como resultado, se incorporaron al artículo 47 de la Constitución los numerales 2 y 3:

2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

En 2005 se creó dentro del MVOTMA la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA), que más tarde pasó a llamarse Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA). La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), creada en 1992, se encarga desde 2008 de la administración, el uso y el control de los recursos hídricos (antes competencia del MTO). Luego se creó la Comisión Asesora en Agua y Saneamiento (COASAS), como unidad de gestión de cuencas y aguas superficiales principales, conformada por diversos actores vinculados a la gestión del agua.

## Política Nacional de Aguas y Plan Nacional de Aguas

En 2009, la ley 18.610 estableció la Política Nacional de Aguas (PNA), sobre la gestión de los recursos hídricos y los servicios y usos vinculados al agua, tomando como antecedentes diversos documentos y relatorías de actividades realizadas por la COASAS e informes finales de los equipos de consultores de DINASA de 2008. Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, para formular un plan nacional de

gestión de recursos hídricos en sintonía con las demás políticas nacionales y sectoriales. En este marco, la PNA consagra la gestión sostenible, integrada y participativa de los recursos hídricos mediante una integración tripartita —Gobierno nacional, usuarios y sociedad civil— en la formulación, implementación y evaluación de planes y políticas.

En cuanto a la concreción de espacios de participación, es fundamental la conformación de los consejos regionales de recursos hídricos y de las comisiones de cuencas y de acuíferos. Estas últimas asesoran a los consejos para asegurar la más amplia representatividad de los actores locales con presencia activa en el territorio, brindar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales, además de administrar los potenciales conflictos por su uso, planificar y deliberar en temas relativos al agua en la región.

Otro instrumento relevante es el Plan Nacional de Aguas aprobado en 2017 (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiental [MVOTMA], 2017), dirigido a la planificación y la gestión de las aguas en sus diversos usos. Con perspectiva al año 2030, contempla el corto, el mediano y el largo plazo para la concreción de sus objetivos: agua para un desarrollo sostenible, acceso al agua y saneamiento como derecho humano, gestión del riesgo de inundaciones y sequías.

## La GIRH en la región Noreste

La región Noreste forma parte de la cuenca del río Negro, el curso de agua interior más importante del país, relevante por su ubicación, su extensión y los diversos usos de sus recursos. Nace en el estado de Río Grande del Sur, en Brasil, y divide a Uruguay en sur y norte (MVTOMA-DINAMA, 2016a, citado por MVOTMA, 2018). El río Tacuarembó es su afluente más importante; integra la cuenca alta del río Negro y abarca los departamentos de Rivera y Tacuarembó (MVOTMA, 2018). Como antecedente de gestión en la cuenca del río Tacuarembó, en 1976 se instaló la Oficina Regional para la Cuenca del Río Tacuarembó y se integró su Junta Regional de Riego. Desde 2013 sesiona la Comisión de Cuenca del Río Tacuarembó, en el marco del Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río Uruguay, que integra diversas instituciones involucradas en la GIRH: MGAP, MVOT, MA, DINAGUA, INIA, gobiernos departamentales, empresas forestales, arroceras, industria frigorífica, ganaderos y agricultores, UTE y OSE, sociedad civil y academia (Ministerio de Ambiente, 2017).

Actualmente se trabaja en la elaboración de un plan de acción para la mejora de la calidad del agua de la cuenca del río Negro, denominado Iniciativa para el Río Negro, contemplando los avances producidos en los planes de cuenca dentro de las comisiones de los ríos Tacuarembó y Yi, y en el Consejo Regional de los Recursos Hídricos del Río Uruguay. Se apunta a prevenir, controlar, detener y revertir el deterioro de la calidad del agua priorizando la sustentabilidad de la cuenca ante posibles cambios generados

por el desarrollo productivo en la región, y articulando la gestión del agua, la preservación de los ecosistemas, el ordenamiento del territorio y su desarrollo social y económico (MVOTMA, 2019). En este contexto, se creó el Comité de Coordinación Ejecutiva (CCE), encargado de la elaboración, la consulta, la coordinación y el seguimiento de la Iniciativa, con el apoyo para la articulación y la coordinación interinstitucional de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC).

Actualmente, se llevan adelante diversos proyectos que atienden a la participación, la gestión sustentable del agua y el fortalecimiento de capacidades locales con foco en la gestión territorial (MVOTMA, 2019), priorizando la acumulación de información obtenida mediante las comisiones de cuenca del río Negro y del río Tacuarembó. Se considera que estas comisiones permiten avizorar una mayor articulación interinstitucional y participación multiactoral, fomentan el vínculo con el territorio aumentando el conocimiento de la realidad local, y alientan acciones conjuntas con el fin de alcanzar una visión de largo plazo en la gestión de los recursos hídricos gracias al conocimiento de expertos y los saberes locales. Los gobiernos departamentales funcionan como articuladores entre los diversos actores locales. Los cambios producidos en los últimos años en la conformación del mapa industrial y agroproductivo (industria arrocera, lechera, forestal) demandan nuevos espacios de coordinación, gobernanza y construcción de institucionalidad (Stuhldreher, 2016).

## Acciones con incidencia en la GIRH en la región Noreste

Desde hace algunas décadas se llevan adelante políticas específicas para potenciar la GIRH en la región Noreste. En cuanto a la institucionalidad ambiental, a partir del nuevo período de gobierno (desde 2020) la IDT cuenta con la Dirección General de Medio Ambiente y la Dirección General de Ordenamiento Territorial. Se reconoce la importancia de continuar con las políticas anteriores y alcanzar una mayor sinergia con las acciones ejecutadas por la Iniciativa del Río Negro (Ministerio de Ambiente, 2020a) motivando la participación de la sociedad civil. Se reconoce a las comisiones de cuenca como ámbitos para construir políticas públicas dirigidas a proteger el recurso hídrico y colaborar en los planes de riesgos en el ámbito departamental. Los principales lineamientos de trabajo refieren al mapa de riesgos de inundaciones, la gestión de los términos de referencia para el estudio de aguas urbanas de la ciudad y el impacto que generan las precipitaciones intensas en cortos períodos, que afectan a la población a causa de las inundaciones en localidades ubicadas a orillas de ríos y arroyos.

Una de las principales políticas de la región vinculadas a la GIRH se relaciona con las metas propuestas como país dentro de los ODS: la universalización del acceso al agua segura y al saneamiento con conexión segura. Su cumplimiento implica un desafío en la

articulación interinstitucional entre DINAGUA, OSE, los gobiernos departamentales y la sociedad civil. Considerando su concreción, los gobiernos departamentales trabajan en diversas propuestas: *a)* extensión de la red de saneamiento en la ciudad de Paso de los Toros (P. da Rosa, comunicación personal, 2 de julio de 2021; O. Díaz, comunicación personal, 2 de julio 2021); *b)* convenio entre la IDR y OSE a través del Programa Conexiones Intradomiciliarias, que brinda conexión gratuita a la red de saneamiento local a familias imposibilitadas de abonar su costo. El compromiso de ampliar las redes de saneamiento apunta a reducir la evacuación hacia las cañadas, disminuir la contaminación en el acuífero Guaraní, conservar las aguas subterráneas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (A. Bertón, com. personal, 4 de junio de 2021).

Diversos actores manifiestan predisposición a impulsar acciones colectivas. Referentes de ONG como INDRA y Agüita consideran que comparten líneas de trabajo y manifestaron interés en coordinar esfuerzos y acciones en conjunto para beneficio de la región. Ambas mantienen reuniones y proyectos en sintonía y coordinación con políticas nacionales y locales vinculadas al Ministerio de Ambiente y afirman que existen vínculos multinivel.

En perspectiva territorial, puede decirse que las acciones y la institucionalidad aquí descritas pretenden visibilizar la existencia diversa del mapa multiactoral vinculado a la gestión de los recursos hídricos y la complejidad de su articulación institucional, atendiendo a los espacios de conflicto y competencia existentes. El desafío radica en cómo la gobernanza de los recursos hídricos, apoyada en el marco normativo vigente, aspira a una mayor participación y posterior compromiso de enriquecer la articulación interinstitucional en las comisiones de cuencas.

## Reflexiones finales

En un abordaje territorial, la visión multiactoral es clave para la construcción participativa y la identificación de los intereses de la población como trampolín para la generación de proyectos innovadores en la región que contribuyan al diseño de políticas locales.

Los gobiernos departamentales trabajan junto a la sociedad en la educación y la concientización ambiental, promoviendo la conformación de espacios de intercambio vinculados a ONG ambientalistas. Considerando la Ley de Gestión Integral de Residuos, en la región se registran iniciativas paulatinas, como el cierre de los vertederos a cielo abierto y el tratamiento de estos residuos mediante el relleno sanitario, entre otras. En cuanto a la GIRH, las iniciativas propuestas por los diversos actores convergen en los consejos regionales de recursos hídricos y las comisiones de acuífero, los que, como

ámbitos consultivos, deliberativos y asesores, fomentan el intercambio entre la academia, el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

En materia hídrica, la región Noreste presenta una gobernanza consolidada en perspectiva multinivel y multiactoral, producto del trabajo en el territorio a partir de la iniciativa de gestionar las cuencas hidrográficas como unidades básicas de trabajo. Los departamentos de Rivera y Tacuarembó mantienen una articulación institucional histórica, anterior al proceso iniciado en la Comisión de Cuenca del Río Tacuarembó en 2013. Previamente existía un grupo de trabajo y articulación multiactoral (IDR, IDT y MGAP, con participación de la sociedad civil y la academia, entre otros actores) vinculado al desarrollo de la gestión integrada. En materia de residuos, dada su corta trayectoria, presenta una gobernanza de reciente incorporación en la normativa y la agenda medioambiental del país, y visualiza posibles iniciativas conjuntas entre los diversos actores del territorio.

En consecuencia, con la reconversión de las autoridades y los organigramas, existe un vínculo favorable entre el nivel nacional y el subnacional, que registra cierta continuidad de las políticas ambientales anteriores. En el caso del gobierno departamental de Rivera, se observa un desarrollo de estrategias a largo plazo (en conjunción entre diferentes direcciones de la IDR, como la Dirección General de Medio Ambiente y la Dirección General de Ordenamiento Territorial), en el que destaca el trabajo realizado, entre otras instituciones, con el SNRCC desde 2009.

La toma de conciencia frente al deterioro ambiental impulsa y motiva a los actores a colaborar en la creación de lineamientos estratégicos para la región Noreste. En los últimos años se ha potenciado el mapa actoral regional y se ha fomentado una mayor participación en diversas instancias, principalmente de algunas ONG ambientalistas locales que han adquirido mayor protagonismo. El desafío radica en alcanzar una articulación entre los intereses y la resolución de conflictos en la red multiactoral enmarcada en la lógica de relaciones de poder, reconociendo la participación como herramienta para que los diferentes conocimientos y realidades contribuyan a mejorar el territorio. Surge la necesidad de superar visiones sectoriales para fortalecer vínculos y acciones conjuntas, con vistas a una valoración colectiva y una apropiación del territorio y del proceso de la GIR y la GIRH.

## Referencias bibliográficas

- Bertoni, R., Castelnuovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J., y Rumeau, D. (2011). *¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?: Construcción y análisis de problemas del desarrollo*. Montevideo: Universidad de la República.

- Childe Pereira, R. L., Achkar, M., Freitas, G., y Webler Cancelier, J. (2020). Transformaciones socioterritoriales de la Región Noreste del Uruguay 2000-2018. *Geografías* (31).
- Compromiso Empresarial para el Reciclaje. (2020). *Cerro Largo cree tener una solución para los residuos*. Recuperado de <https://cempre.org.uy/cerro-largo-cree-tener-la-solucion-para-los-residuos/>.
- Dalla-Torre, M. (2016). Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: El caso de la provincia de Mendoza, Argentina. *Bitácora*, 27(1), 47-54.
- Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente. (2021). Gestión de residuos sólidos urbanos. Recuperado de <https://www.rivera.gub.uy/medioambiente/riveracircular/>.
- Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales. (2019). Ley 19.829: Gestión Integral de Residuos. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19829-2019>.
- Domínguez, A. (2003). *La gestión sustentable del agua en Uruguay*. Montevideo: Redes.
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible. *Boletín de la AGE* (46), 11-32.
- Intendencia Departamental de Rivera, Intendencia Departamental de Tacuarembó, Fundación Nativa Bolivia y Fundación Indra Uruguay. (2020). Plan Departamental de Adaptación al Cambio Climático para Rivera y Tacuarembó. Rivera, Tacuarembó.
- Lacuague, L. (2018). *Aportes al proyecto «Curtina verde e inclusiva» a las experiencias de gestión de residuos domiciliarios en zonas rurales*. Recuperado de <http://congreso-residuos.uy/wp-content/uploads/2018/12/ML-Lacuague.pdf>.
- Ministerio de Ambiente. (2017). Documento borrador: Plan Local de Cuenca de Río Tacuarembó. Recuperado de [https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-11/Adjunto\\_1\\_Esquema\\_del\\_Rio\\_Tacuarembó\\_31agosto2017.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-11/Adjunto_1_Esquema_del_Rio_Tacuarembó_31agosto2017.pdf).
- Ministerio de Ambiente. (2020a). *Iniciativa para el río Negro: Para la mejora de la calidad del agua de la cuenca del río Negro*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/iniciativa-para-rio-negro>.
- Ministerio de Ambiente. (2020b). *Plantatón. Uruguay suma árboles nativos en Melo*. Uruguay <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/noticias/plantaton-uruguay-suma-arboles-nativos-melo>.
- Ministerio de Ambiente. (2021). Línea de base: Plan Nacional de Gestión de Residuos. Recuperado de [https://www.ambiente.gub.uy/oan/wp-content/uploads/2021/12/PNGR\\_Cap2.pdf](https://www.ambiente.gub.uy/oan/wp-content/uploads/2021/12/PNGR_Cap2.pdf).
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2017). Plan Nacional de Aguas. Montevideo.

- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2018). Calidad ambiental de la cuenca del río Negro: 2009-2017. Montevideo.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. (2019). Calidad de la cuenca del río Negro: 2009-2017. Montevideo.
- Municipio de Paso de los Toros. (2012). En 30 días se reeditará el Proyecto Vida. Recuperado de <http://municipiopasodelostoros.com/?p=2777>.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2017). *Visión 2050: Tacuarembó en la región Norte: Síntesis de diagnósticos prospectivos*. Montevideo.
- Pereira, R. L. C., Cancelier, J. W., y González, L. R. (2020). Análisis del papel y la importancia de la producción familiar en la región noreste de Uruguay (RNE). *Acta Geográfica*, 14(36), 162-181.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021a). ODS 6: Agua limpia y saneamiento. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021b). ODS 13: Acción por el clima. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-13-climate-action.html>.
- Proyecto «Tu envase sirve» podría aterrizar en Cerro Largo. (2019, 29 de agosto). *Diario Atlas*. Recuperado de <https://atlasdiario.com.uy/?p=6939>.
- Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad. (2010). Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático. Montevideo: MVOTMA.
- Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad. (2017). Política Nacional de Cambio Climático. Montevideo.
- Stuhldreher, A. (2016). *Desafíos de la gobernanza territorial sustentable: Cambio climático y desarrollo en el Noreste del Uruguay*. Montevideo: IDIIS.
- Stuhldreher, A. (2018). Gobernanza territorial y desarrollo sostenible: Una mirada desde el Noreste del Uruguay. *Cangüé* (40), 30-35. Recuperado de [http://www.eemac.edu.uy/cangue/images/revistas/revista\\_40/Cangue40\\_gobernanza\\_territorial.pdf](http://www.eemac.edu.uy/cangue/images/revistas/revista_40/Cangue40_gobernanza_territorial.pdf).
- United Nations Development Programme. (2020). *Human development report 2020: The next frontier: Human development and the Anthropocene*. Nueva York: UNDP.
- UPM Uruguay. (2021). UPM entrega obra de la nueva celda de residuos sólidos urbanos al Municipio de Paso de los Toros. Recuperado de <https://www.upm.uy/prensa/todas-las-noticias/2021/05/upm-entrega-obra-de-la-nueva-celda-de-residuos-solidos-urbanos-al-municipio-de-paso-de-los-toros/>.