

Los Diálogos en el territorio en la elaboración del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible (PANDS) en Uruguay

*Dialogues in the Territory in the National Environmental
Plan for Sustainable Development (PANDS)
elaboration in Uruguay*

Adriana Goñi Mazzitelli,* Natalia Bisio,
Ximena Lagos,*** Ana Clara Bouzas,****
Mauricio Venegas***** y Juan Ferrer*******

* Profesora adjunta del Departamento de Resiliencia y Sostenibilidad, Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos, FADU (Udelar). Coordinadora del Laboratorio en Urbanismo Participativo. Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores. Posdoctora (ANII), doctora en Políticas Territoriales y Proyecto Local, magíster en Humanidades Ambientales y Estudios Territoriales (Università di Roma Tre y Stockholm University) y licenciada en Ciencias Antropológicas. ✉ gonadma@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-2599-1600>

** Profesora adjunta en el módulo de Fundamentos Teórico-Metodológicos de Trabajo Social de la Licenciatura en Trabajo Social del CenUR LN (Udelar). Magíster en Ciencias Sociales y candidata a doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Entre Ríos). Integra el Grupo de Estudios Territoriales del CenUR LN y órganos de cogobierno universitario. ✉ bisio.carvalho@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-1519-6099>

*** Antropóloga (Universidad de Humanismo Cristiano, Chile), magíster en Manejo Costero Integrado (Udelar) y estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas (UDELAR). Investigadora del Sistema Nacional de Investigación. Docente en el Centro Universitario Regional del Este (CURE-Udelar), en el Departamento Interdisciplinario de Sistemas Costeros y Marinos. ✉ xlagos@cure.edu.uy. <https://orcid.org/0000-0003-1572-3351>

**** Maestranda en Educación Ambiental (ANEP-Udelar). Licenciada en Recursos Naturales (Udelar). Docente ayudante del Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje, Centro Universitario Región Este (Maldonado, Uruguay) y del Laboratorio de Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental del Territorio, Facultad de Ciencias (Udelar). ✉ anabc7@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-7591-5465>

***** Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar). Diplomado Superior en Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño (CLACSO) y maestrando en Estudios Contemporáneos de América Latina (Udelar). Becario de maestría del Fondo María Viñas de la ANII en el marco del proyecto «GobHidro -

Territorios hidrosociales y gobernanza policéntrica». Docente del Centro Universitario Regional Este, sede Maldonado (Udelar). ✉ maurivenegas@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-0640-9048>

***** Candidato a magíster en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (UNC Argentina). Profesor adjunto en el Área de Estudios Territoriales y en el Área Diseño del Departamento Regional Norte de Arquitectura. Director del Departamento Regional Norte de Arquitectura (FADU, CenUR LN, Udelar). Integrante del Grupo de Estudios Territoriales del CenUR LN. ✉ juanferrer.arq@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-5846-7795>

RECIBIDO: 30.9.2022

ACEPTADO: 27.11.2022

Resumen

En el contexto de un modelo económico de preeminencia agroexportadora que contamina y agota los bienes comunes naturales clave del Uruguay, como el agua y el suelo, y tiene consecuencias graves sobre la salud de la población, desarrollar formas participativas de planificación ambiental, así como figuras de gestión colaborativa, es clave en una transición ecológica que considere la justicia social en su conservación y utilización responsables. En este artículo se analiza el proceso participativo llevado a cabo por la Universidad de la República con vistas a la discusión del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, así como las cuestiones ambientales priorizadas por los actores locales.

Palabras clave: gestión ambiental, participación social, planificación, Uruguay.

Abstract

In the context of an agro-export economic model that pollutes and depletes natural assets, such as water and soil, with serious health consequences for its population, developing participatory environmental planning processes in Uruguay, as well as implementing collaborative management, are key issues for ecological transition towards social justice, conservation and responsible use of natural resources. This article analyzes the participatory process carried out by Universidad de la República, towards the National Environmental Plan for Sustainable Development discussion, considering local actors' priorities.

Keywords: environmental management, social participation, planning, Uruguay.

Introducción

Antecedentes normativos del PANDS

La introducción de la temática ambiental en la legislación tuvo su primer mojón en 1994, con la promulgación de la ley 16.466, en la que se declaró de interés general la protección del medio ambiente. Posteriormente, en el año 2000, se promulgó la Ley General de Protección del Ambiente (17.283), en la que se profundizó un abordaje integral de las problemáticas ambientales, incluyendo la noción de desarrollo sostenible, así como el derecho de los habitantes a gozar de un ambiente sano y equilibrado. En 2008, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (18.308) significó un punto de inflexión en la política de la gestión territorial, al poner en un lugar destacado los aspectos ambientales del territorio, así como la participación ciudadana, la que se consolidó con la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (18.567). Por último, la ley 18.610, Política Nacional de Aguas, de octubre de 2009 —casi una década previa al PANDS—, incluyó entre sus principios «la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control», y definió tres órganos para la gestión: el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuencas. Todos los órganos señalados comprenden la participación ciudadana. En este proceso, la Universidad de la República (Udelar) propuso utilizar la figura de los juicios ciudadanos y promovió el proceso «Decí agua», que agrega al Plan la dimensión ética en el uso del recurso (Lázaro et al., 2021).

Estas definiciones normativas, que procuran un creciente involucramiento de la población en la gestión de bienes comunes, frecuentemente quedan restringidas a instancias de participación formal concebidas como un paso más en un proceso burocrático y no como espacio de intercambios, deliberación e incorporación de aportes de la ciudadanía. Existen contados ejemplos en los cuales la administración generó instancias de discusión real para la definición de la política ambiental («Decí agua», ENASU).

Proceso de construcción del PANDS

Entre el 2017 y el 2019 Uruguay construyó su primer Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible (PANDS). Desde el inicio fue considerado un instrumento de negociación y construcción de consensos entre actores públicos y privados sobre un tema delicado y lleno de contradicciones como es la preservación ambiental. Los acuerdos no se alcanzaron fácilmente debido a la explotación de los recursos naturales en

América Latina y la contraposición entre conservación y desarrollo económico durante los ciclos de mayor crecimiento económico en el siglo XXI (Svampa, 2013). El Plan se integra a una serie de leyes que pretenden actuar en la fiscalización del desarrollo económico, así como en materia de protección ambiental y participación ciudadana.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA, actualmente Ministerio de Ambiente) solicitó a la Udelar, a través de sus investigadores en diversas regiones del país, la elaboración y puesta en práctica del proceso de participación pública que por ley es inherente a estos instrumentos de planificación. Casi 600 personas, entre representantes de agrupaciones, instituciones y emprendimientos privados, o ciudadanos sensibles a las temáticas ambientales y de desarrollo sostenible, participaron en las instancias de debate público sobre el Plan. Esta experiencia es de interés para el Uruguay porque continúa la experimentación de formas deliberativas de democracia en la construcción de políticas públicas, como los juicios ciudadanos para el Plan Nacional de Aguas, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) o la gestión de cuencas.

En este marco, la propuesta metodológica tuvo como objetivos centrales: a) ampliar el diálogo y el intercambio de saberes sobre las visiones del Plan y las diversas temáticas ambientales en clave territorial; b) avanzar en la construcción de una ciudadanía ambiental y la democratización de los debates en torno al ambiente y el desarrollo sostenible, y c) identificar los recursos disponibles en el territorio, así como del conjunto de actores movilizados por la temática, sus reivindicaciones y sus conflictos.

Estrategia de investigación

El primer borrador del Plan fue elaborado por técnicos del MVOTMA. Esta etapa inicial culminó en diciembre de 2017 con su presentación al Gabinete Nacional Ambiental. Este solicitó al Sistema Nacional Ambiental (SNA) su puesta en consideración y la incorporación de aportes y miradas desde los distintos ministerios y organismos que lo comprenden. En esta segunda etapa, con la finalidad de discutir la integralidad del Plan, se definieron cinco grupos de trabajo, integrados por técnicos de las diferentes instituciones del Estado. Luego de veinte reuniones de trabajo y la participación de más de cien técnicos, se llegó a la versión del documento que fue puesta a consideración pública en el proceso participativo llevado adelante junto con la Udelar.¹

El documento generado fue estructurado en tres dimensiones: 1) un ambiente sano para una mejor calidad de vida; 2) actividades económicas y productivas

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

sostenibles, y 3) gestión y ciudadanía ambiental. Dentro de estas se establecieron objetivos generales y específicos, que marcan hacia dónde avanzar. A su vez, cada objetivo específico presentó un conjunto de metas a 2030 con resultados intermedios. Para su discusión con los actores locales, la Udelar diseñó una propuesta basada en la planificación deliberativa y la coconstrucción de políticas públicas (Bobbio, 2004), que se denominó *Diálogos en el territorio*. En 19 encuentros territoriales, realizados uno por departamento, el proceso procuró el involucramiento activo de diversos actores en la discusión del Plan:

- ciudadanos comprometidos o sensibilizados con la temática que participan en representación de distintos colectivos (asociaciones ambientalistas, gremiales) o como individuos movilizadas por la preservación y el cuidado ambiental;
- actores institucionales (técnicos y políticos), principalmente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), del MVOTMA y de los gobiernos departamentales y municipios, vinculados a la temática por su inserción en la institución;
- actores productivos (representantes del sector productivo del departamento y de las expresiones de cada uno de ellos en la economía local y nacional);
- técnicos/profesionales, colectivos con distintas posiciones respecto al Plan desde la práctica profesional (agrimensores, agrónomos, arquitectos, veterinarios); además, expertos para analizar críticamente los contenidos del Plan, provenientes de las principales instituciones académicas: Udelar, Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEU), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA).

El proceso participativo del Plan duró doce meses y abarcó las siguientes fases:

Fase 1: Preparación de los encuentros territoriales con la finalidad de: a) identificar a los sujetos activos en los territorios, interesados en las temáticas del Plan; b) crear una campaña de comunicación; c) ajustar el contenido para su discusión a escala territorial, y d) validar en la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA) la participación ciudadana mediante la incorporación al Plan de los planteos emergentes en los territorios. En esta fase previa a los encuentros territoriales, se utilizaron metodologías cualitativas de exploración y *escucha activa* de los actores a involucrar (Susskind y Scalvi, 2011). Se realizó una primera lista con actores claves pertenecientes a categorías institucionales, privados y sociedad civil, tanto a escala nacional como departamental. El equipo de la Udelar (integrado por docentes de los Centros Universitarios Regionales del Este y del Litoral Norte),² junto con el grupo coordinador del Plan del MVOTMA, mantuvieron encuentros con técnicos de las distintas direcciones:

2 El equipo docente integró las siguientes disciplinas: antropología, sociología, trabajo social, ciencias ambientales y urbanismo.

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Dirección Nacional de Agua, y Dirección Nacional de Medio Ambiente (de esta última, en particular, el SNAP), para reconstruir y aunar los contactos territoriales de cada una. Esto permitió generar un único mapa de actores nacionales (y sus contactos) vinculados a temáticas ambientales, información indispensable para generar políticas colaborativas que permitan una descentralización en la planificación, pero también en la conformación de grupos promotores locales para la implementación del Plan.

A partir del mapa de actores, en cada departamento se identificaron referentes clave relacionados con las temáticas del Plan, que a través de entrevistas telefónicas ampliaron los mapas de actores locales y departamentales interesados en dichas temáticas. Sobre esa base de actores se compartió un formulario semiabierto virtual para tener una primera visión de las posiciones con respecto a los contenidos del Plan. El cuestionario tuvo la finalidad de preparar a los actores para los encuentros territoriales, a través de preguntas que estimulaban la lectura previa del Plan. El documento *Síntesis del Plan* buscó generar un insumo comunicable a los actores locales para la discusión. Su distribución antes de los talleres pretendió generar una discusión informada y conformar una *comunidad indagante* o *comunidad de aprendizaje* en las diversas temáticas, con el tiempo suficiente para comprender el alcance de los temas y para incorporar situaciones locales pertinentes a estos (Angeloni et al., 2013). El MVOTMA elaboró una *página web* que contenía el calendario de encuentros en los territorios, así como una serie de *materiales audiovisuales* realizados en algunos encuentros y una *herramienta de e-democracy* para recoger comentarios en línea sobre el Plan, que permaneció activa durante todo el proceso de encuentros territoriales. Estos dispositivos multimediales permitieron asegurar la transparencia del proceso a través de una sección para actas de los encuentros en todo el territorio nacional, así como incentivar formas de interacción simples y directas, como espacios para comentarios, que permitieron enriquecer los procesos y dar una mayor difusión al Plan con la posibilidad de un involucramiento activo de los ciudadanos.

Fase 2: Desarrollo de los encuentros territoriales. Los encuentros territoriales se realizaron uno por departamento, con la finalidad de contar con la mayor participación posible se llevaron a cabo los días sábado, con una duración aproximada de seis horas. A partir de los materiales recogidos en la fase preparatoria, se identificaron intereses, preocupaciones y posiciones con respecto a algunas temáticas clave del Plan. Se predispuso con esos materiales un encuadre por cada departamento, que junto con una revisión bibliográfica de antecedentes permitió reconstruir el estado del arte del ambiente y los sectores de desarrollo económico actuales, así como las principales ideas o posiciones en torno a los temas tratados en el Plan. La identificación por los participantes de sus propias ideas o puntos de vista en dicha presentación verificó una apertura hacia un espacio favorable o *habilitante* del debate sobre el Plan, donde todas las posiciones

podieran dialogar libremente. Luego de este primer momento, se trabajó en modalidad de taller para ahondar en el alcance territorial de cada una de las dimensiones y sus respectivas metas, y las reflexiones grupales se presentaron en la instancia plenaria posterior. Finalmente, el cierre estuvo a cargo de referentes del MVOTMA, quienes explicaron sobre la siguiente instancia de participación en el ámbito de la COTAMA. Se solicitó a los participantes que manifestaran su interés en actuar como portavoces territoriales voluntarios para esa instancia de trabajo.

Fase 3: Sistematización de los encuentros territoriales. La información recabada fue sistematizada por el grupo de la Udelar entre el último encuentro territorial y el inicio de la COTAMA. Se confeccionaron fichas por cada departamento, en las que se reportó la percepción y la opinión general sobre el Plan, los aportes por cada dimensión, con sus objetivos, metas y acciones ya establecidos, así como nuevas propuestas que no hubieran sido contempladas, tratando de ubicarlas en los ejes temáticos considerados. Estas fichas, que constituyeron el producto de los procesos deliberativos en las instancias territoriales, fueron enviadas al equipo coordinador del Plan. Como se había acordado, el MVOTMA procesó estos datos e incluyó los puntos que consideró relevantes y pertinentes de acuerdo a la naturaleza del Plan en la actualización de la propuesta. Este nuevo documento constituyó el material de base para la discusión y la aprobación en la COTAMA, con la presencia de los 19 voceros de los encuentros territoriales por departamento y los demás integrantes de esta Comisión.

Fase 4: Debate en la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente. Con los materiales sistematizados en la propuesta modificada del Plan, que incorporó los insumos recibidos del proceso de discusión en el ámbito gubernamental (Gabinete Nacional Ambiental) y del proceso de encuentros territoriales, se procedió a abrir un ámbito deliberativo en el marco de la institucionalidad ministerial existente (Comisiones Nacionales del MVOTMA).³ En este caso fue la COTAMA, que sesionó en cuatro instancias entre el 14 de noviembre y el 12 de diciembre de 2018, de manera integrada y conjunta. En la primera se presentó la nueva versión del PANDES, que incorporó los aportes realizados a la propuesta del Plan presentada por el SNA, y el proceso finalizó con la aprobación del documento que sería enviado al Poder Ejecutivo meses más tarde.

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

Resultados y discusión

Problemáticas ambientales identificadas

Con una participación promedio de 40 personas en el interior del país y de 175 en Montevideo, los talleres reflejaron la diversidad de intereses y de preocupaciones. Vale aclarar que la representatividad de los temas y resultados que se presentan está dada por la estrecha vinculación de los participantes con las cuestiones ambientales. Más allá de las particularidades de cada territorio, en términos globales, las siguientes fueron las temáticas más recurrentes en todo el país:

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

Por otra parte, en referencia a las tensiones identificadas entre los grupos de actores, los encuentros dejaron en evidencia las diferentes visiones respecto a la política ambiental y su relación con la política económica. A una mirada que tiende hacia un modelo de desarrollo equilibrado que procura la sustentabilidad de los territorios a largo plazo, promovida principalmente por los actores de la base social (organizaciones ambientalistas, pequeños productores, actores universitarios) o representantes institucionales vinculados a la gestión ambiental, se oponen posiciones de corte economicista y con una visión de corto plazo, llevadas adelante por los actores productivos de escala media o grande o institucionales vinculados a la producción, que procuran no perder los beneficios económicos actuales.

Estas posturas contrapuestas vienen a confirmar los obstáculos que emergen al momento de pensar la política ambiental, dado que ese proceso implica poner en discusión las actuales prácticas sociales en general y fundamentalmente los modelos productivos imperantes. Más allá del nivel de conocimiento o apropiación sobre las cuestiones ambientales, la idea de pensar otros modos de ser y de habitar el espacio fue una constante en cada encuentro, al igual que su enfrentamiento con los intereses del capital que mueve al sector productivo agroexportador en general. En este sentido, se reivindica la necesidad de potenciar o redefinir el funcionamiento de los espacios institucionales creados para dar seguimiento a las cuestiones ambientales y al monitoreo de sus múltiples dimensiones (comisiones temáticas o sectoriales; por ejemplo, comisiones de cuencas); los actores plantean dificultades para acceder a la información acerca de su funcionamiento y del nivel de cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados.

Percepciones de los actores en relación con el proceso participativo y el contenido del Plan

En general el Plan se considera positivo y necesario como herramienta de planificación estratégica, en un país que viene transitando procesos de expansión de las fronteras agrícolas y una intensificación del modelo productivo. Pese a la importancia de esta iniciativa, se ve como una propuesta ambiciosa e idealista, con metas difícilmente alcanzables y dificultades que se deben principalmente a los diversos intereses en juego, así como una redacción que refleja cierto desconocimiento de las dinámicas territoriales locales.

Respecto a los intereses del cuidado del ambiente y los productivos, se expresaron dos críticas bien marcadas: por un lado, se reclama que el Plan no marca la prioridad de la temática ambiental por encima de la productiva; por otro, que no presenta propuestas alternativas al actual modelo productivo (agrícola-ganadero y forestal, principalmente) que permitan equilibrar los intereses de conservación y producción.

Asimismo, los actores señalaron la escasa o nula inclusión y articulación del Plan con otros antecedentes de trabajo en redes y documentos ya existentes en materia ambiental. Hay numerosos trabajos generados en coordinación con la sociedad civil organizada, como el Plan Nacional de Educación Ambiental, el Plan Nacional de Agroecología y otros documentos (por ejemplo, el entregado en el marco del proyecto de Ley de Gestión de Residuos). En este sentido, hubo quienes reconocieron que el Plan no debe presentarse aisladamente y que se debieron haber considerado los documentos e insumos existentes para su elaboración de forma integrada. Eso habría evitado la duplicación de esfuerzos y efectivizado el proceso al sumar acciones hacia un objetivo común.

Se planteó también que el proceso de consulta pública debería haber comenzado antes, de forma de incentivar políticas que integren a la sociedad desde el principio (en este caso, en la formulación del Plan). Esto surge a partir del reclamo por la falta de ámbitos de intercambio más prolongados, pensados a largo plazo, que permitan tomar decisiones reales desde el territorio. De esta manera, se fomenta la articulación para lograr una coconstrucción de la política, tanto con instituciones como con la sociedad civil, ya que los objetivos y metas exigen conocimiento y acciones de muchas partes, lo cual requiere determinados tiempos. Estos reclamos, fuertemente expresados en cada encuentro, muestran la voluntad de las poblaciones de participar en las decisiones que definan su futuro y de que sus conocimientos locales sean apreciados, valorados y tomados en cuenta; por lo tanto, manifiestan la necesidad de implementar instancias concretas para hacer efectiva su participación.

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

Por otra parte, se plantea incertidumbre sobre cómo se implementará y ejecutará el Plan, dado que no se menciona cómo ni quién llevará a cabo la gran mayoría de las líneas de acción para cumplir las metas propuestas ni cómo se van a involucrar las diversas instituciones y organizaciones para lograrlo. Al respecto se observan varias debilidades que se repiten en el Plan a escala nacional. Por un lado, existe descoordinación y desarticulación de políticas ambientales entre sectores e instituciones (en todos los niveles), lo que, al finalizar la elaboración del Plan, se observa como una gran carencia en orden a la ejecución de las medidas propuestas. Surge entonces la interrogante de cómo se logrará la armonización y el consenso con las intendencias, tomando en cuenta el rol de los municipios como interlocutores y su lejanía del Gobierno nacional. Por otro lado, se planteó la ausencia o una desequilibrada presencia de las autoridades competentes, como la DINAMA, principalmente en áreas rurales, respecto a las capitales departamentales, donde se exige un mayor grado de involucramiento con las problemáticas ambientales para poder abordar el gran déficit que se advierte en cuanto al cumplimiento de medidas de fiscalización, monitoreo y evaluaciones ambientales.

Sobre esto surge la propuesta de articular planes y medidas de conservación y restauración con otros planes, programas y proyectos ya existentes en los territorios, así

como adecuar el marco normativo nacional con los departamentales para que sean coherentes (por ejemplo: protección de pinos por la Intendencia Departamental de Maldonado). Vinculado a ello, se propone crear políticas ambientales regionales de forma integrada, sobre todo en relación con los espacios de frontera, teniendo en cuenta las presiones que está sufriendo la región por el uso de sus recursos naturales, y dada la relevancia de dicha articulación para la gestión sostenible de la cuenca del río Uruguay. También emergen propuestas de fortalecimiento de la ciudadanía ambiental y la gobernanza mediante monitoreos ciudadanos participativos en cada territorio.

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

La emergencia de opiniones discordantes con las ideas desarrolladas en el Plan hizo visibles algunas debilidades en su elaboración, como la escasa representación de algunas perspectivas locales. En efecto, los procesos que nacen principalmente desde un ámbito técnico-institucional centralizado («desde arriba»), aun con la voluntad de integrar ciertas especificidades territoriales, no son capaces de contemplar e incluir cabalmente las preocupaciones y los intereses de las poblaciones en la planificación y la gestión ambiental. Si bien no se planteó con ese objetivo, la implementación de la consulta pública *Diálogos en el territorio* evidenció que la participación de la ciudadanía en los procesos de elaboración de la política pública es imprescindible para alcanzar propuestas con los más amplios consensos y con mayor arraigo territorial.

Como lo plantean Chambers et al. (2020), si bien actualmente la complejidad de los desafíos que implica pensar la intervención en términos de sostenibilidad hace de la coproducción una estrategia casi obligada, su concepción teórica y práctica dista mucho de ser homogénea y compartida por quienes forman parte del territorio. El proceso deliberativo generado en el marco de los *Diálogos* puso de manifiesto no solo las variadas concepciones respecto a qué entienden los actores por *desarrollo sostenible*, sino también las asimetrías con las que desarrollan su capacidad de agencia y *lobby* en relación con ello.

Teniendo en cuenta la propuesta elaborada por Chambers et al. (2020) se puede decir que el proceso que se presenta en este trabajo revela un modo de coproducción que centró sus resultados en la generación de espacios que dieran voz a quienes, aun formando parte del espacio que habitan, rara vez son consultados o escuchados a la hora de pensar el diseño de la política pública, en este caso la ambiental. Asimismo,

considerando las instancias de intercambio generadas con los actores territoriales, así como aquellas realizadas con técnicos y políticos vinculados a las dependencias gubernamentales involucrados en la temática, se identifican objetivos y resultados que habilitaron la explicitación del conflicto, así como la discusión y la reformulación de los lineamientos y metas propuestos en el documento disparador elaborado por los expertos (equipo técnico del MVOTMA con aportes de académicos de referencia).

No obstante, más allá de la intención colaborativa para repensar las necesidades desde los territorios y en función de ello reelaborar la política, el proceso deliberativo y los resultados logrados en él tienen un *techo* definido por la concepción neoliberal de gobernanza en la cual se inscriben (Zurbriggen, 2014). Esto se debe a que el Estado se encuentra constreñido a cumplir su rol de conducción y garante del bien público o bien de los bienes de la naturaleza frente al poder de mercado. Estos espacios de participación no solamente reflejan un modo consultivo, no vinculante; además, dejan por fuera del proceso y sin alcance para los actores territoriales el diseño y la implementación de mecanismos de monitoreo y seguimiento de la política.

En este sentido, Uruguay enfrenta aún enormes limitaciones y desafíos en el desarrollo de sus políticas ambientales. Instrumentos como el PANDS y el proceso deliberativo que se realizó en torno a él resultan un importante avance en lo que refiere a la territorialización de agenda pública y a amplificar voces locales, pero al mismo tiempo muestra la ausencia estatal en materias de competencia y protección ambiental. En este sentido, la discusión pendiente hacia una sustentabilidad real comienza por una democratización territorial, la cual implica poner foco en la equidad y el acceso descentralizado a una política ambiental que sigue siendo muy metropolitana. Tal como señalan Lázaro y colaboradoras (2021), en Uruguay el mayor desafío que enfrenta la gestión del recurso hídrico —y que puede extenderse a toda la gestión y la política ambiental— es que, más allá del rol de moderador del Estado, el compromiso político debe estar centrado en hacer la participación real y efectiva, lo que implica una transferencia de poder a los ciudadanos, a los territorios locales en las decisiones que los afectan, para la construcción de un futuro sustentable.

Reflexiones finales

La *cuestión de la participación* es un tema complejo. Incomoda porque enfrenta al Estado entre el deber ser establecido por la cooperación internacional, los marcos de nueva gestión pública y los pilares de la democracia, con la forma tradicional de hacer políticas públicas, de gabinete, entre técnicos, desde el Gobierno central, etcétera. La participación tiene que ver con los mecanismos que el Estado genera para que las personas puedan ser parte de la construcción de los asuntos públicos; es decir, un sistema

de participación constituido por mecanismos oficiales que respaldan la participación de las personas, con apertura a recoger sus diversas expresiones e intereses, y estructuras que materializan esa participación mediante mecanismos directos o representativos (Acuña et al., 2003).

Si bien en la normativa vigente se pueden identificar mecanismos que promueven el derecho a participar en decisiones claves para el desarrollo ciudadano (Iglesias, 2014; Szephegyi et al.; 2020), las conflictividades ambientales provocadas por un crecimiento económico basado en el llamado *consenso de los commodities*, que atravesó Uruguay a comienzos de siglo XXI (Santos, 2020), así como el carácter informativo que asumen tales instrumentos, hacen que el poder de injerencia de la población resulte muy limitado y se reduzca a una disposición de los actores gubernamentales.

No obstante, la experiencia de *Diálogos en el territorio* resultó un proceso de innovación socioinstitucional importante en lo que refiere a la planificación a escala nacional. La combinación de herramientas como *e-democracy* y la generación de instancias de discusión multiactorales en gran parte de los departamentos del país sacudieron la lógica tradicional de pensar la planificación ambiental en términos centralistas (Montevideo) y netamente técnicos.

En esto cumplió un rol fundamental el trabajo desde las sedes regionales de la Udelar, como el CURE y CENUR Litoral Norte, que, por la experiencia de vinculación territorial en temas de ambientales, participación y desarrollo local en el interior del país, pudieron poner de relieve frente a la institucionalidad central la necesidad imperiosa de llevar adelante formas de planificación que avancen hacia una participación más real y efectiva en las políticas ambientales.

Transformar la participación de niveles informativos/consultivos a deliberativos y que los aportes sean efectivamente incorporados constituye una gran deuda pendiente de la política ambiental de la *era progresista* (Santos, 2020). Sin embargo, a partir del 2020 se observa un proceso muy crítico de vaciamiento o deslegitimación de los ámbitos de participación territorial institucionalizados, tales como comités de cuenca y comisiones asesoras específicas, que muestra la fragilidad de la participación en la política ambiental del país.

Referencias bibliográficas

- Acuña, E., Núñez, A., y Radrihan, M. (2003). Un marco conceptual para el estudio de la participación. *Unircoop*, 1(1), 70-84.
- Angeloni, L., Festa, D., Giangrande, A., Goni Mazzitelli, A., y Troisi, R. (2013). *La stagione dei Bilanci Partecipativi a Roma e nel Lazio*. Roma: Gangemi.

- Bobbio, L. (2004). *A piu voci: Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Roma: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Chambers, J. M., Wyborn, C., Ryan, M. E., Reid, R. S., Riechers, M., Serban, A., ... Pickering, T. (2020). Six modes of co-production for sustainability. *Nature Sustainability*, 4, 983-996.
- Iglesias, G. (2014). Participación ciudadana, acceso a la información y educación ambiental en el derecho ambiental uruguayo. *Revista de la Facultad de Derecho*, (36), 127-152.
- Lázaro, M., Bortagaray, I., Trimble, M., y Zurbriggen, C. (2021). Citizen deliberation in the context of Uruguay's first National Water Plan. *Water Policy*, 23(3), 487-502.
- Santos, C. (2020). *Naturaleza y hegemonía progresista en Uruguay: Los conflictos ambientales durante los gobiernos del Frente Amplio* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Susskind, L., y Sclavi, M. (2011). *Confronto creativo: Dal diritto alla parola al diritto di essere ascoltati*. Milán: Edizioni Et Al.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, (244), 30-46.
- Szephegyi, M., Lozoya, J., de Alava, D., Lagos, X., Caporale, M., Sciandro, J., ... Conde, D. (2020). Avances y desafíos de la gestión costera en Uruguay en la última década. *Revista Costas*, 1(NE), 171-194. doi: 10.26359/costas.e109
- Zurbriggen, C. (2014). De la gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien público: Los servicios del agua en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(2), 47-64.