



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced\_cl

# Informe N°1399

## Sustentabilidad

15/07/2021

### Territorio y Desarrollo Sostenible en Uruguay: Constitución, Contextos y Aprendizajes<sup>1</sup>

Daniel Collazo<sup>2</sup>

#### Novedades

15/07/2021

**Sustentabilidad  
Territorio y Desarrollo  
Sostenible en Uruguay:  
Constitución, Contextos y  
Aprendizajes**

18/06/2021

**Política  
Palabras para oídos jóvenes**

25/05/2021

**Política  
Comentario y análisis del libro  
CED "Diálogos Constitucionales.  
Contenidos para un nuevo  
Pacto Social en Chile"**

15/04/2021

**Política Sectorial  
Ayer y hoy de la Educación en la  
Constitución Política del Estado  
chileno**

11/03/2021

**Política  
El actual proceso constituyente  
como una oportunidad para la  
acción política de los cristianos  
(Parte 2)**

#### Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2021 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

En el presente informe se abordará la "Sostenibilidad Territorial y Desarrollo Estratégico" de la experiencia uruguaya basado en tres componentes: el contexto constitucional, el contexto territorial y las lecciones aprendidas. Al final se realiza una reflexión acerca de la importancia y la diferenciación entre crecimiento y desarrollo.

#### 1.- El contexto constitucional

El artículo primero (Art. 1) de la Constitución de Uruguay establece que "La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio", allí se delimita al país territorialmente geográficamente.

La primera constitución se promulgó en 1830, a partir de ese momento, las modificaciones que se realizaron fueron dando forma al territorio en su división política en departamentos, actualmente 19, e incorporando procesos de descentralización, hasta la constitución de 1967, que es la que rige actualmente, con algunas reformas aprobadas por plebiscitos, como las de 1989, 1994, 1996 y la última en 2004.

Es importante destacar los plebiscitos realizados en 1996 y en 2004. En el primero (1996) se incluyó el tema ambiental, dentro de los derechos y deberes de los ciudadanos y del Estado. En el 2004 la reforma plebiscitada fue la llamada "reforma del agua" en la que se incorporó el derecho al agua.

#### La temática de la Constitución

La Constitución en Uruguay, consta de dos grandes partes: una dogmática, allí se enumeran los derechos y los deberes que se reconocen a todos los habitantes del país; y otra parte orgánica, que regula la organización del Estado y del Gobierno.

<sup>1</sup> Este texto es la versión escrita de la presentación realizada en el seminario "Sostenibilidad Territorial y Desarrollo Estratégico" organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, el día 14 de octubre de 2020.

<sup>2</sup> Licenciado en Oceanografía Biológica. Director de la División de Promoción del Desarrollo Sostenible de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) de Uruguay.

## a) Derechos deberes y garantías

En lo relativo a lo dogmático, destacamos aquellos aspectos que derivaron de las reformas de 1996 y 2004. Estos cambios quedaron establecidos en el artículo 47, que establece que *“la protección del medio ambiente es del interés general y las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación grave al ambiente”*.

La reglamentación de este artículo de la Constitución derivó luego en la Ley de Protección General del Ambiente, Ley N° 17.283. En 2004 se incorporó el tema del agua, que quedó establecido como un derecho humano fundamental *“el agua es un recurso natural esencial para la vida y el acceso al agua potable y al acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales”*. El artículo 47 también establece cuáles son los elementos en los que se basará la política sobre la temática del agua, que posteriormente fue reglamentada por ley (Ley N° 18.610).

## b) Organigrama institucional

En relación con la organización institucional, Uruguay es un país unitario, centralista y dividido en tres niveles de gobierno:

El primer nivel es el Nacional conformado por el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial; con los organismos de autonomía funcional como los Ministerios —en el Poder Ejecutivo— quienes se reúnen como un Consejo de Ministros. Las otras personas públicas estatales que conforman este primer nivel de gobierno son los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Un segundo nivel de gobierno es el departamental. La división política del país se estructura en 19 departamentos, siendo las Intendencias Departamentales el órgano de gobierno donde el cargo de mayor jerarquía es el del Intendente elegido democráticamente en elecciones que se realizan cada cuatro años. Finalmente, un tercer nivel de gobierno, establecido en la reforma constitucional plebiscitada en 1996, es el municipal, con un alcalde elegido por votación, para aquellas localidades con más de 2.000 habitantes.

Cada uno de estos niveles tiene reguladas sus competencias y el rango de la autoridad como se puede apreciar en el siguiente organigrama.

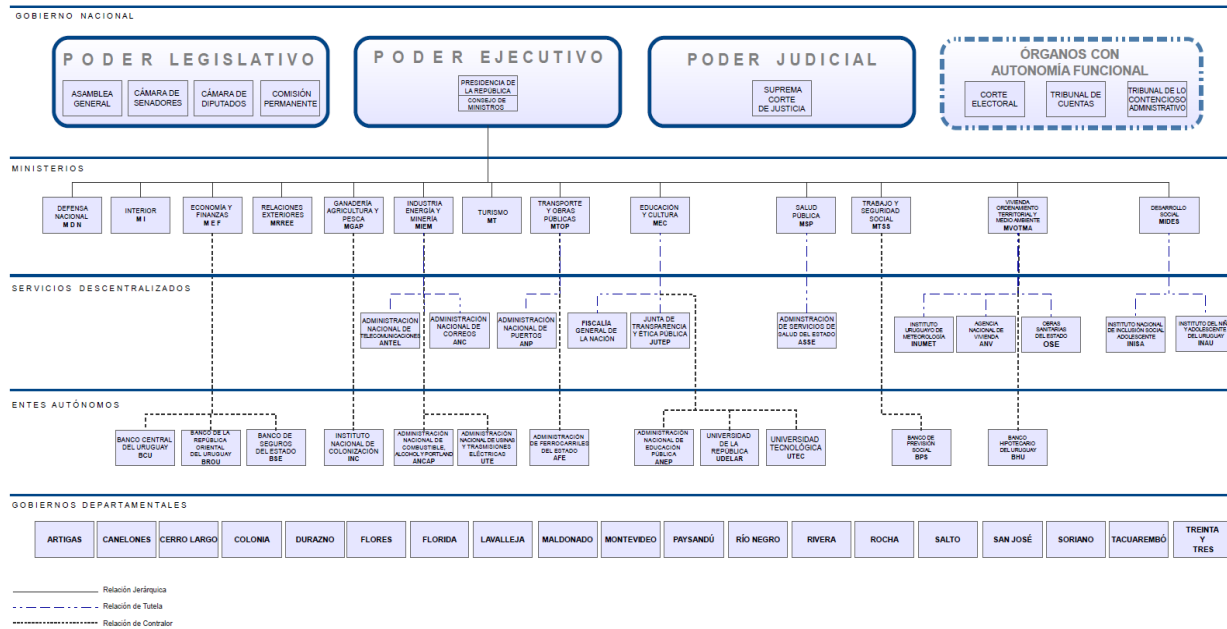


Figura 1.- Organigrama institucional de la República Oriental del Uruguay<sup>3</sup>.

## 2.- El contexto territorial

El territorio de Uruguay, tiene una superficie terrestre de 176.400 kilómetros cuadrados y 137.567 kilómetros cuadrados de agua jurisdiccionales. Su población es de aproximadamente 3.500.000 de habitantes, con un sistema unitario de gobierno y una división en 19 departamentos, como ya se ha mencionado.

La distribución de la población en el territorio muestra que 5 de los departamentos ubicados al sur del país, tienen más de 2.500.000 de habitantes, la población está fuertemente concentrada en el litoral del Río de La Plata y parte del Océano Atlántico. Se han hecho esfuerzos continuos por parte de los distintos gobiernos, tratando de establecer puntos de desarrollo a lo largo del territorio, a los efectos de lograr una distribución más homogénea de la población del país.

<sup>3</sup> Oficina Nacional de Servicio Civil. Recuperado el 29 de junio de 2021. Acceso: <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/sites/oficina-nacional-servicio-civil/files/2020-01/Organigrama%20institucional%20del%20Estado.pdf>.

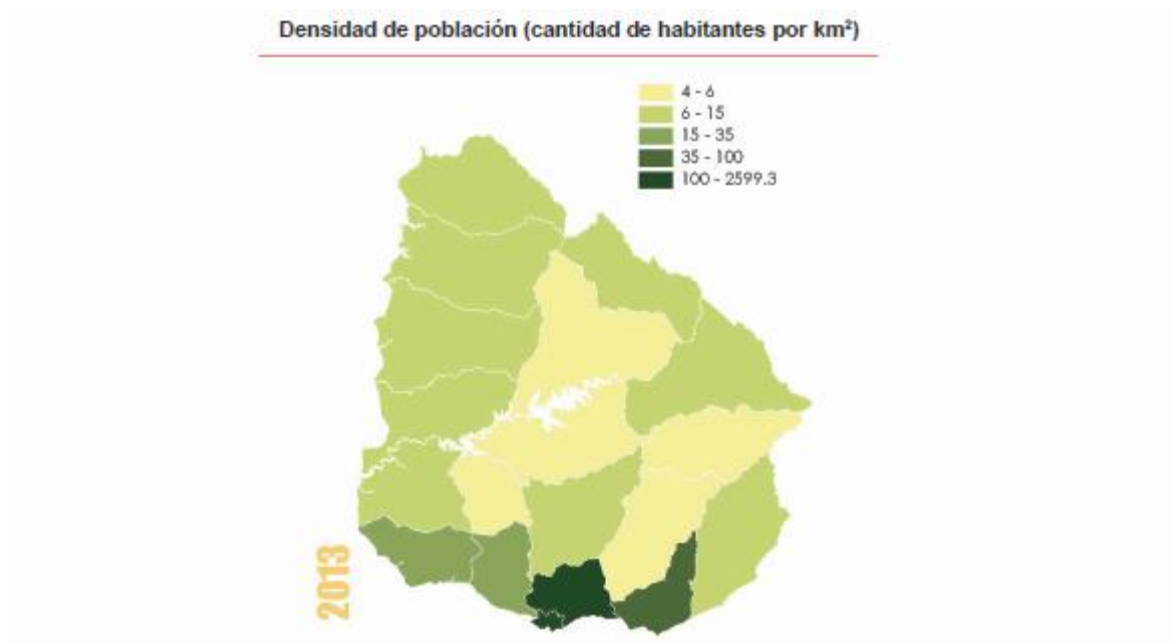


Figura 2.- Densidad de población<sup>4</sup>

## Legislación para el desarrollo sostenible

En relación a los aspectos de la legislación, se resaltan tres leyes vinculadas a los temas ambientales. Ya ha sido mencionada, la reglamentación del artículo 47 de la Constitución, expresado en la Ley de Protección del Medio Ambiente, en la cual se *"establecen los derechos, las obligaciones y las previsiones generales básicas atinentes a la política nacional ambiental y la gestión del ambiente"*, declarándose a su vez de interés general estos temas ambientales.

Otra de las leyes que revisten importancia en este caso es la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en la que se establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Esta ley cuenta con una base sólida de descentralización y, entre otras regulaciones, otorga a los gobiernos departamentales la potestad de establecer un proceso de planificación a través de distintos instrumentos de ordenamiento.

En tercer lugar, se resalta la Ley de Agua; en ella se indican los principios rectores, los instrumentos y las competencias para establecer la política nacional de aguas. En la reglamentación, se indica que el ordenamiento territorial es una de las herramientas que se utiliza para el desarrollo sostenible.

## El Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible

Otra herramienta de planificación en Uruguay es el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible. Este es un instrumento estratégico adaptativo y flexible. El Plan fue realizado dando una amplia participación a los distintos actores vinculados a la temática. Para su creación participaron instituciones del Estado, los Gobiernos Departamentales, las autoridades locales y la población en general de todo el territorio del país.

<sup>4</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. Recuperado 29 de junio de 2021. Acceso: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/39317/Uruguay+en+cifras+2012.pdf/8a922fc6-242a-4ecc-a145-c334825c8dbd>

El Plan fue consensado en el ámbito de la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente con posterior aprobación por el Gabinete Nacional Ambiental y por Decreto del Poder Ejecutivo.

En el Plan se identifican los principales desafíos ambientales orientando las políticas de acción. Está constituido por tres dimensiones estratégicas: “un ambiente sano para una buena calidad de vida”, “actividades económicas y productivas sostenibles”, y “gestión y ciudadanía ambiental”. En base a estos tres ejes estratégicos se construyen los objetivos, las metas y las líneas de acción del plan.

### 3.- Lecciones aprendidas

A la hora de abordar la gestión del territorio y analizar sus dinámicas, se destacan los siguientes temas y herramientas para la gestión: la complejidad del abordaje territorial y ecosistémico; la mirada integrada de la gestión; el abordaje sistémico; la gestión de riesgo y problemas; la gobernanza y la reducción de las contradicciones en los niveles de decisión<sup>5</sup>.

#### a) La complejidad del abordaje territorial y ecosistémico

Uno de los aspectos importantes a la hora de abordar el territorio y analizar los ecosistemas es la complejidad de los mismos.

Para entender lo que es la complejidad citaremos a Stephen Olsen —experto en Gestión Integrada de Recursos Costeros de la Universidad de Rhode Island— quien en una entrevista hace referencia a que la clave está en la complejidad y dice:

*“...No es lo mismo cuando te enfrentas a problemas simples, complicados o complejos. Existen asuntos simples como, por ejemplo, elaborar un dulce: hay una receta y si la sigues bien consigues el mismo resultado en cualquier lugar del mundo. Un asunto complicado es, por ejemplo, un viaje a la luna, después de multitud de cálculos extraordinariamente difíciles, si lo hacemos todo bien, podemos volver a enviar un hombre a la luna. Sin embargo, la complejidad es distinta. Por ejemplo, criar a un niño: no existen recetas, puedes tratar de seguir los mismos pasos para hacerlo todo perfecto y nunca tienes garantía de tener un buen resultado, porque cada niño es distinto. Los ecosistemas son así, no hay recetas, no son solamente complicados, son complejos y cada uno tiene su propia identidad, tiene sus propios procesos internos que hacen que el resultado sea distinto”<sup>6</sup>.*

La gestión del territorio desde la mirada de los ecosistemas es una tarea compleja y debe ser abordada como la gestión de la complejidad, entendiendo el contexto de cada sitio para llegar a mejores resultados.

#### b) La mirada integrada de la gestión

Abordar la gestión del territorio y los ecosistemas, requiere la colaboración y el conocimiento de todos los actores involucrados. La mirada de los expertos sectoriales (academia e institucionales), los aportes de las comunidades locales, las políticas institucionales sectoriales, deben ser consideradas a la hora de la toma de

<sup>5</sup> Basado en la experiencia laboral del autor en la administración pública.

<sup>6</sup> Universidad de Cádiz, Grupo Planificación y Gestión Litoral (abril, 2009). Entrevista Stephen Olsen. Recuperado el 24 octubre 2013. Acceso: [http://hum117.uca.es/uca\\_costas/noticias/entrevistaolsen](http://hum117.uca.es/uca_costas/noticias/entrevistaolsen)

decisión. Esto nos permite acercarnos con mayor seguridad al éxito que se busca en los procesos de planificación y gestión, reduciendo los posibles conflictos.

A manera de ejemplo, la experiencia en gestión ante eventos extremos como tsunamis y olas de tormenta en Japón, mostró que el mayor éxito en la reducción de daños materiales y pérdidas de vidas humanas se logró en aquellos sitios donde se incorporó el conocimiento local, el de biólogos, el de sociólogos y el de ingenieros, de forma conjunta. En un principio, la respuesta a eventos extremos priorizaba las obras de ingeniería, sin embargo, con el tiempo, los resultados fueron mejorando al incorporar otras miradas y saberes como la conservación del litoral costero, y los ecosistemas de manglar, los saberes locales, las formas de comunicar los eventos extremos, y la cultura del lugar. La gestión integrada permite a los tomadores de decisión mejores oportunidades para acercarse al éxito de los asuntos de gestión a resolver.

### **c) El abordaje sistémico**

La gestión ambiental requiere un abordaje sistémico, analizar las interconexiones de los temas a tratar nos permite acercarnos a interpretar y entender su funcionamiento, sus vínculos y alcances en el territorio. Conocer los procesos que suceden y cuáles son sus interrelaciones, nos permite tener una mejor interpretación de la realidad y poder evaluar cómo las decisiones que se tomen pueden afectar no solo, un tema específico, sino también repercutir en otros vinculados sistémicamente.

### **d) La gestión de riesgos y de los problemas**

A los efectos de poder gestionar adecuadamente un problema es necesario realizar su correcta definición pues no debemos confundir la definición del problema con la solución del problema, dado que esto suele dificultar una buena gestión de los temas-problemas. A modo de ejemplo, si planteo el problema como "falta un puente sobre el río", puedo dejar de identificar otras posibles alternativas, si planteo el problema como "falta de comunicación entre las dos riberas del río", puedo gestionar el tema de forma distinta y encontrar soluciones viables a corto, mediano y largo plazo.

Usar herramientas, como el árbol de problemas, nos permite definir el problema central y buscar causas y consecuencias, dotando a las estrategias de gestión de mayor efectividad.

En lo que refiere a la gestión de riesgo, es importante no confundir riesgo con problemas, los problemas son un riesgo que no pudieron gestionarse adecuadamente y el evento ha sucedido con distintos efectos negativos sobre el territorio, el ambiente y/o las comunidades.

Incorporar el análisis de riesgo en la gestión permite a los tomadores de decisión tener mayores elementos de juicio a la hora de la planificación, o de ejecutar un plan de desarrollo. Planificar la gestión, identificar los riesgos, realizar un análisis, planificar la respuesta e implementar la respuesta de manera de evitar las causas o mitigar los impactos, en caso de que esos riesgos sean negativos, forman parte de una secuencia metodológica que podemos utilizar para apoyar la gestión.

## e) La gobernanza y la reducción de las contradicciones en los niveles de decisión

En los procesos de descentralización, de la gestión del territorio y la gestión ambiental, la gobernanza es un tema crucial en los procesos de toma de decisiones. Nos referimos a la gobernanza relacionada a las responsabilidades en los distintos niveles de toma de decisiones.

Olsen analiza el sistema de gobernanza y sugiere que se trabaje con sistemas de gobernanza anidados, no con un nivel de gobernanza general sino gobernanza a nivel de comunidades, de municipios, de regiones. El desafío es crear un sistema de gobernanza donde no haya grandes contradicciones entre uno y otro nivel. Para esto, se requiere trabajar en un proceso de gobernanza anidado. Si se mira en relación a la planificación territorial, las responsabilidades de los gobiernos, nacional y locales, están establecidas legalmente. El gobierno nacional establece políticas de planificación para todo el país, en el nivel departamental hay responsabilidades, por ejemplo, entre otros, en la categorización de los suelos (urbano, suburbano, rural productivo, rural natural) y a nivel local, las alcaldías deciden sobre temas de mayor relevancia para la localidad.

Según Olsen: *"La gobernanza a la escala municipal debe, como mínimo, estar anidada en el contexto gubernativo provincial, y la gobernanza a escala provincial debe estar en armonía con los niveles municipal y nacional, lo cual es esencial porque la mayoría de los temas sociales y ambientales afectan y son afectados por el contexto"*.

En estos niveles de decisión, en los que en muchos casos interviene la sociedad y la academia, es necesario trabajar para reducir las contradicciones que pudieran existir entre los niveles de decisión. Esto es fundamental, a los efectos de optimizar los recursos, y no realizar esfuerzos en paralelo.

## 4.- Reflexiones finales

Creo que es importante abordar el tema del desarrollo de los territorios. Este tema está muy vinculado a quienes tienen el poder de hacer ese desarrollo, bien sea por su poder económico o por poder social; sin embargo, muchas veces más allá de los aspectos legislativos, legales y administrativos hay una clara incidencia de determinados poderes que marcan la agenda de esos lugares y que, muchas veces, van en contradicción de muchas decisiones que se van tomando por parte del Estado y los gobiernos.

Si bien Uruguay no tiene un problema de densidad poblacional, uno de los temas fundamentales que tiene la humanidad es el poblacional. El crecimiento de la población va ocupando día a día mayor espacio y entrando en conflicto, esto pasa en muchos de nuestros territorios en los que la densidad va aumentando y las situaciones de crecimiento pueden poner en riesgo muchos sistemas y muchos ecosistemas.

En este sentido es importante diferenciar lo que es crecimiento y desarrollo. Esa diferencia es relevante sabiendo que el crecimiento es un tema finito; sin embargo, el desarrollo humano, el de las personas, el de los individuos y el desarrollo de las comunidades pone en el centro un tema fundamental que tiene que ser incorporado en estas agendas territoriales.

---

<sup>7</sup> Olsen, S. & Ochoa, E. (2007). El Porqué y el Cómo de una Línea de Base para Gobernanza en los Ecosistemas Costeros. Recuperado el 29 junio de 2021. Acceso: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnaeb386.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaeb386.pdf)