

aportes para
la participación
social

La Política Nacional de Aguas y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible



Guaná 2206
Montevideo, Uruguay
Tel.: 2409 5389
e mail: urusust@redes.org.uy
www.redes.org.uy



Introducción

El Programa Uruguay Sustentable, coordinado por REDES –AT, tiene entre sus objetivos definir en forma participativa una serie de escenarios alternativos al modelo de desarrollo imperante y difundir propuestas políticas orientadas a una gestión ambientalmente sustentable del territorio uruguayo. Estos objetivos son de gran actualidad teniendo en cuenta que en los últimos años se han incorporado en la legislación uruguaya capítulos referidos a la importancia de la participación como mecanismo para asegurar una gestión sustentable de los ambientes y territorios. El nuevo contexto nos exige por lo tanto, avanzar en la elaboración de aportes que puedan ser utilizados por los movimientos sociales, actores políticos locales y técnicos, para su discusión, debate y enriquecimiento.

Entendemos que para fortalecer la participación social y potenciar el accionar de los movimientos en estos procesos, es necesario socializar las herramientas políticas existentes. En ese marco presentamos aquí algunos elementos contenidos en la Política Nacional de Aguas (Nº 18.610) y en la Ley de Ordenamiento Territorial (Nº 18.308), así como conocimientos que son el resultado del trabajo conjunto con aproximadamente 140 organizaciones en la elaboración de un diagnóstico socio-ambiental participativo. Todo ello con el propósito de contribuir al accionar comprometido de los movimientos sociales y actores locales (Achkar et al., 2004).

El proceso de generación de la Política Nacional de Aguas

En Uruguay, a partir de la aprobación de la reforma constitucional del año 2004, se incorporan en el inciso segundo del artículo Nº 47 sobre medio ambiente, de la Constitución, varios aspectos que son de relevancia a escala regional y mundial. A manera de ejemplo, se incluye que “el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”, y que el Estado actuará propendiendo al efectivo ejercicio de los mismos.

Entre los aspectos considerados, resulta necesario destacar la incorporación de nuevos conceptos que obligan a una reconsideración y análisis de la visión que deberá orientar la gestión del agua como un bien natural esencial para la vida, así como de los mecanismos y normativas a ser aplicados. En tal sentido, se mencionan la necesidad de políticas de aguas de largo plazo, la participación de la sociedad, la gestión integral de los bienes naturales considerando las cuencas y el ciclo hidrológico como ejes relevantes, entre otros.

Con el objetivo de avanzar en la aplicación de la reforma constitucional aprobada en 2004, se crea la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento en enero de 2006 (DINASA, actual Dirección Nacional de Agua, DINAGUA). La misma funciona en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y entre otras atribuciones se le confiere la de proponer la legislación que permitirá la instrumentación de la reforma.

Esta Dirección crea la Comisión Técnica Asesora de Agua y Saneamiento (COTASA) a la que se integran los diversos actores involucrados en la gestión de las aguas. Uno de los cometidos de esta instancia participativa es asesorar en forma permanente a la DINAGUA y especialmente trabajar en la elaboración de una primera propuesta de ley de carácter programático, partiendo de la definición de los principios generales que darán sustento a dicha política, y los instrumentos previstos para llevarla adelante.

Desde la sociedad civil organizada en torno a la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, se entendió que la propuesta de ley (o leyes) debería estructurarse conteniendo los siguientes aspectos:

- > un glosario de los términos relevantes, que ayude a comprender y caracterizar tanto los fenómenos físicos y los términos técnicos, como los aspectos instrumentales de la gestión
- > el objeto de la norma jurídica a crearse
- > los principios rectores sobre los cuales se debía basar la política de aguas
- > los instrumentos básicos para llevar adelante la política de aguas y que serán objeto de un diseño e instrumentación específico posterior



- > los objetivos de la gestión de recursos hídricos y de los servicios de agua potable y saneamiento
- > la participación, como condición necesaria para la construcción de la Política Nacional de Aguas

En los debates preparatorios para la elaboración de la Política de Aguas se incorporan los resultados del diagnóstico socio-ambiental llevado a cabo en todo el país mediante una metodología participativa. En dicho diagnóstico se identifican los usos insustentables del suelo y las restricciones territoriales existentes, pero también las potencialidades territoriales en las cuencas hidrográficas, y se concluye que el ordenamiento territorial puede ser una herramienta para la construcción de sociedades sustentables dependiendo de cuál sea su orientación (Achkar et al., 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, y en un proceso de amplio debate en la COTASA se definieron los siguientes principios generales que ordenan la estructura de la Política Nacional de Aguas (PNA):

- > la PNA debe armonizar con el resto de las políticas públicas vigentes en el país, en especial las de territorio y ambiente
- > la Gestión integral y sustentable de los recursos hídricos son considerados asuntos de interés general
- > generar las condiciones de accesibilidad de todas las personas a los recursos hídricos esenciales y asegurar la equidad distributiva
- > establecer responsabilidades por el uso adecuado de los recursos hídricos
- > fomentar la investigación e incorporar el conocimiento en los procesos de gestión de los recursos hídricos
- > asegurar la mayor transparencia y difusión de la información
- > participación de los usuarios y la sociedad civil en las diversas instancias
- > instrumentar planes locales de gestión de los recursos hídricos, con su correspondiente revisión permanente
- > los planes de gestión deben integrar los principios de prevención antes que corrección y estímulo antes que penalización

Se consideraron como objetivos específicos para la gestión territorial según los diferentes usos del agua:

- > consumo para la vida humana y su relación con los servicios de agua potable
- > alternativas a la utilización de los cursos de agua como cuerpos receptores de efluentes, vinculados a los servicios de saneamiento
- > utilización para diversas actividades productivas
- > riego
- > consumo industrial
- > generación de energía
- > medio de transporte
- > uso recreativo
- > conservación de la naturaleza y su uso sustentable

El debate y los acuerdos alcanzados entre los participantes de las comisiones de la COTASA posibilitaron redactar una propuesta de Política Nacional de Aguas, que finalmente fue aprobada en las cámaras como Ley N° 18.610 en el año 2009 (Domínguez, 2010).

Conceptos que se incorporan en la PNA

Esta política nacional comprende la gestión de los recursos hídricos y también los servicios y usos vinculados al agua. El abastecimiento de agua potable a la población es la principal prioridad de uso de los recursos hídricos. Los demás usos se determinarán teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan por regiones, cuencas hidrográficas y acuíferos (Achkar et al., 2004). Por otra parte, se considera que los “recursos hídricos se gestionarán de forma integrada, asegurando la evaluación, administración, uso y control de las aguas superficiales y subterráneas en un sentido cualitativo y cuantitativo, con una visión multidisciplinaria y multiobjetiva, orientada a satisfacer necesidades y requerimientos de la sociedad en materia de agua”.

Por otra parte, es relevante la generación y gestión de la información, proponiendo la creación de un sistema integrado de información de bienes hídricos. La experiencia de la Agencia Nacional de Aguas de Brasil considera que “el diseño, desarrollo y actualización tecnológica del sistema



de información integrada de los recursos hídricos, de las cuencas hidrográficas y del ciclo hidrológico a un sistema nacional de información hídrica, estarán orientados a facilitar la toma de decisiones” (ANA, 2002).

Las Cuencas Hidrográficas

Algunos aspectos para el ordenamiento territorial

Al reconocer en la PNA la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable es que se presenta una nueva situación, que es organizar y darle contenidos a las formas de gestión y a la participación en dichos territorios (Cayssials, 2000).

Las cuencas hidrográficas son unidades territoriales pertinentes para lograr la gestión sustentable del agua. *“El amplio espectro de influencia del sistema hidrológico y sus interrelaciones con los ciclos biogeoquímicos, aconseja en el estudio del medio físico que las unidades utilizadas para el análisis del elemento agua, o las que se obtienen al clasificarlo, se consideren como unidades de síntesis o de gestión”* (Ministerio de Medio Ambiente de España, 2004) ya que son las principales formas terrestres que concentran la oferta de agua que proviene de las precipitaciones.

Las cuencas hidrográficas son sistemas naturales que tienen diversos componentes con determinados grados de organización, además presentan interacciones y sufren una evolución a lo largo del tiempo lo que hace necesario incorporar nuevas formas de entender la complejidad en su funcionamiento (Achkar, 2003).

Además, las cuencas hidrográficas actúan por una parte como sistemas abiertos, ya que reciben energía, materia e información, que son transformados en respuestas de salida de acuerdo a su estructura y dinámica interna, y por otra parte actúan como operadores sistémicos, por lo cual cualquier alteración en alguno de sus componentes incidirá en el funcionamiento global así como en el de sus subsistemas.

Hay que considerar que al interior de cada una de estas unidades operativas se generan importantes interrelaciones, continuidades e interdependencias entre usos y usuarios de los recursos hídricos, y entre los sistemas físicos y socio-económicos. A manera de ejemplo, los usos del suelo y las actividades que se desarrollen en la cuenca alta afectarán los usos que se realicen en la cuenca media y baja, no solamente en lo que refiere a la cantidad de agua disponible, sino también en su calidad, como consecuencia de la extracción, desvío, almacenamiento o regulación del movimiento del agua (Domínguez, 2003; Dourojeanni y Jouravlev, 2002).

Por ello, para alcanzar la gestión sustentable de las aguas es necesario acordar formas de potencializar y armonizar la diversidad de usos consuntivos (riego, agua potable para el consumo humano, uso industrial) y no consuntivos del agua (navegación, generación de electricidad, recreación, piscicultura), sin afectar los otros bienes naturales que son sustento de diversas actividades humanas. Además, se debe considerar la capacidad de carga o aptitud para acoger determinada actividad, la tasa de renovación y la intensidad de uso de los recursos hídricos (Dourojeanni, Jouravlev y Chávez, 2002).

En la gestión de cuencas, es necesario evitar situaciones ambientales negativas ya sea como producto del crecimiento de las ciudades en áreas frágiles, en las que la ocupación humana en zonas de captación y de recarga disminuye el índice de infiltración y la disponibilidad de agua para recargar los acuíferos, o en el medio rural cuando cambian los usos del suelo (a manera de ejemplo, las transformaciones de ecosistemas de pradera en plantaciones forestales y cultivos masivos de soja).

Por otra parte, las cuencas hidrográficas superficiales no coinciden con las cuencas subterráneas, ni tampoco con las divisiones político-administrativas en las que está dividido el país (en nuestro caso en las divisiones por departamentos). Por ello, todo tipo de intervención que se realice en un departamento puede afectar no solamente las aguas superficiales, sino los acuíferos en otros espacios departamentales (Querol, 2003).



La ocupación de las riberas de ríos o arroyos aumenta los riesgos de inundación afectando a la población que en ellas habita, degradando su calidad de vida. Las obras, tales como la construcción de áreas urbanas, caminería, comercios, por ejemplo, impermeabilizan superficies considerables, lo que implica el aumento de las aguas de escorrentía y la disminución de las aguas de infiltración. Otro aspecto que afecta los niveles de escurrimiento o de infiltración de las aguas es por ejemplo, la degradación de la vegetación natural (disminución de los bosques ribereños o serranos).

Todos estos factores generan interferencias en las distintas fases del ciclo hidrológico cada uno operando a determinada escala. A esto se suma la extracción, el almacenamiento, el aprovechamiento y la descarga de agua en un punto determinado, acciones que afectan el funcionamiento aguas abajo en la cuenca, por lo que es necesario emprender caminos para el ordenamiento ambiental del territorio.

Para lograr un ordenamiento ambiental del territorio, incorporando la gestión de las cuencas hidrográficas es necesario garantizar determinados aspectos reguladores, tales como proteger las cuencas de captación, las áreas de recarga de las aguas subterráneas, las áreas de amortiguamiento de las zonas protegidas y los sistemas naturales de drenaje, además de controlar las áreas de inundación permanentes o semi-permanentes y las áreas ecológicamente relevantes. La regulación de todos estos aspectos queda bajo diferentes niveles de competencia en diversas instituciones del Estado.

Integrando y compartiendo los bienes hídricos en las cuencas hidrográficas

Algunos bienes hídricos que se encuentren afectados en su calidad pueden recuperarse, pero este proceso demanda un conjunto de intervenciones. Además, ésta es una operación que requiere desarrollar una serie de estrategias, entre ellas se destacan, diagnósticos y monitoreos adecuados de los problemas ambientales en las cuencas, determinar las causas directas e indirectas del deterioro de los bienes naturales, identificar las variables para

solucionar los problemas detectados y asegurar la sustentabilidad futura en sus diversas dimensiones (social, económica, política-institucional y físico-biológica) (Achkar, et al. 2000).

Pero en todas estas estrategias, se identifica como prioritario asegurar una metodología participativa en cada una de las etapas, llevando adelante acciones coordinadas entre los diferentes actores que intervienen en la gestión de las cuencas hidrográficas (Barlow, 2002). Consideramos necesario incluir en la gestión de cuencas, el concepto de integralidad, lo que nos advierte de la necesidad de trabajar con un conjunto importante de acciones e intervenciones que se desarrollan en la cuenca.

La gestión ambientalmente sustentable del territorio combina en forma sinérgica los saberes científicos y técnicos con los saberes de las comunidades locales, fomentando una real participación de los actores directamente involucrados con el manejo de los bienes de la naturaleza y bienes culturales. Las finalidades son el mejoramiento de las condiciones de vida de la población local y de la calidad ambiental como producto de un aprovechamiento integral y multisectorial de los bienes naturales y el funcionamiento de los sistemas ambientales contenidos en las distintas cuencas hidrográficas.

Así es que desde la dimensión social, se procura lograr el protagonismo real de los actores y comunidades involucradas teniendo como objetivo principal la búsqueda permanente de equidad y justicia social. Desde el punto de vista ecológico, se pretende alcanzar la conservación de la biodiversidad y de los bienes culturales asegurando su durabilidad en el tiempo, y desde la dimensión económica, procurar que todos los proyectos que se lleven a cabo y las decisiones que se tomen tengan como objetivo la justicia social y económica.

Por ello, conviene advertir que la gestión integrada de los recursos hídricos en una cuenca exige la integración de:

- > todos los usos del agua (consuntivos y no consuntivos) a los efectos de permitir el uso múltiple de los mismos;
- > los diversos saberes;



- > las diversas dimensiones que intervienen: sociales, económicas, culturales, ambientales;
- > la gestión en cantidad y calidad del agua utilizada;
- > la gestión en las distintas fases del ciclo hidrológico;
- > la disponibilidad de los diversos bienes naturales contenidos en la cuenca y las necesidades de las poblaciones locales.

A diversas escalas (mundial, regional, nacional) la población habita en territorios pertenecientes a cuencas hidrográficas cuyos bienes hídricos son compartidos entre dos o más unidades de gestión (países, departamentos). En la PNA, se establece que para la gestión sustentable de los bienes hídricos compartidos con otros Estados deberán promoverse estrategias de coordinación y cooperación internacional (Jouravlev, 2003) según lo establecido por la Constitución de la República en materia de aguas y saneamiento.

Es conveniente destacar que muchos problemas o conflictos ambientales se pueden originar cuando se opera sin considerar la importancia de la gestión compartida, o sin al menos comunicar los lineamientos estratégicos para alcanzar un ordenamiento ambiental del territorio acorde a las necesidades de las poblaciones locales (Folke, et al, 2005).

En la última década cobra mayor importancia la relación territorio cuenca / involucramiento ciudadano, esto refiere a que es casi imposible considerar que en un territorio puedan funcionar adecuadamente las múltiples dimensiones (ecológicas, sociales, económicas y políticas) si se descuida la participación ciudadana.

En Uruguay, se cuenta con una propuesta de gestión de cuencas hidrográficas en la que se considera que la participación ciudadana es de mucha importancia: *"los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de los recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas"* (texto de la Reforma Constitucional de 2004) y que recoge la PNA, dedicándole el capítulo VI.

En este sentido, la participación como proceso democrático reconoce el derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan.

Ante esta nueva situación es que se han debido instalar los mecanismos para garantizar que la sociedad civil pueda definir las prioridades para las cuencas en las cuales vive, produce y desarrolla sus actividades recreativas.

Las diversidades ecológicas, sociales, económicas, institucionales, según los territorios que se consideren (Kerkhoff y Lebel, 2006) exigen poner en práctica un conjunto de ajustes para alcanzar la gestión integrada de las cuencas hidrográficas. Los diferentes proyectos de este tipo que se presentan contienen múltiples representaciones en lo relativo tanto a aspectos simbólicos, como de cuestiones concretas políticamente.

Los territorios no son uniformes ni presentan ciclos definidos, el desarrollo del pensamiento complejo y las incertidumbres en el mundo de la ciencia deben acompañar a los procesos de gestión de los bienes hídricos. Es ante esta situación, que los actores que intervienen en los territorios deben ajustar sus acciones a efectos de alcanzar la meta de la gestión integral de las cuencas hidrográficas.

Por otra parte, la desigual distribución de las aguas en sus múltiples estados, en relación a la distribución de la población, y los nuevos rubros y estilos de producción en los territorios, exigirán a las autoridades y a la sociedad civil discutir la cuestión hídrica como eje central de las soberanías territoriales, incorporando aspectos que deben clarificarse para poder operar territorialmente en beneficio de las comunidades locales.



El Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio y los Consejos Regionales

En la PNA se crea el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, que *“formulará un plan nacional de gestión de recursos hídricos en consonancia con las demás políticas nacionales y sectoriales vinculadas. Este plan se revisará periódicamente para considerar los cambios en el uso del recurso y la evolución del conocimiento científico y tecnológico en materia de aguas”*. El Consejo funcionará en la órbita del MVOTMA el que estará integrado por representantes de Gobierno, usuarios y sociedad civil, teniendo cada uno de ellos igual representación. Será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y su vicepresidencia será ejercida anualmente y en forma alternada por representantes, en primer término, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y sucesivamente por los Ministerios de Industria, Energía y Minería y de Defensa Nacional, a través de las unidades que tienen competencias en biodiversidad, agua, suelo, energía y meteorología.

A este Consejo le compete participar en la planificación, regulación y deliberar de acuerdo con los principios e instrumentos correspondientes. Dicho Consejo tendrá una participación activa en la elaboración de las directrices nacionales de agua, ambiente y territorio, de las que formarán parte los planes nacionales. Además coordinará las comisiones asesoras de agua y saneamiento, medio ambiente y ordenamiento territorial.

Cuando se aborda la cuestión de los recursos hídricos compartidos (entre Estados) deberán actuar los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, a los cuales les *“compete planificar y deliberar sobre todos los temas relativos al agua en la región, en particular lo atinente a la formulación de planes regionales de recursos hídricos. El carácter transfronterizo de los recursos hídricos determina tres regiones hidrográficas que cubren la totalidad del territorio: río Uruguay, Laguna Merín y Río de la Plata y su frente marítimo”*. Estos consejos *“dispondrán del apoyo de las unidades técnicas de los Ministerios, entes y unidades descentralizadas que se establezcan”*.

Según la PNA, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos promoverán y coordinarán la formación de comisiones de cuencas y de acuíferos que permitan dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y resolver los potenciales conflictos por su uso. Dichas comisiones funcionarán como asesoras de los Consejos Regionales y su integración asegurará una representatividad amplia de los actores locales con presencia activa en el territorio.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308)

La visión de desarrollo sustentable integra al concepto la dimensión espacial, entendiendo el Ordenamiento Territorial como la *“distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico-biológico. Todo ello, en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores”* (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, citado por Massiris, 2002).

En las últimas dos décadas en Uruguay surge la necesidad de implementar una política de Ordenamiento Territorial para poder enfrentar las consecuencias negativas generadas por la centralización y la utilización no sustentable del territorio. Esta política debería establecer los lineamientos fundamentales para la definición de los usos preferentes del espacio, en la perspectiva de orientar la acción pública y privada hacia la utilización ambientalmente sustentable del territorio.

A tales efectos fue presentado por el Poder Ejecutivo, en septiembre de 2006, el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible. El proyecto plantea un conjunto de acciones transversales del Estado, que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

En mayo del año 2008 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo



Sostenible. La Ley entiende por ordenamiento territorial *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”*.

En su artículo 1º establece *“el marco regulador general para el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, a tal fin: A) define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia; B) orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general; C) diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial”*.

A continuación se destacan los principales elementos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

En el Título IV, Capítulo I se plantean las disposiciones básicas de la planificación para el desarrollo territorial sostenible, que incluye la caracterización de los suelos en el territorio, éstos son definidos en el Art. 31 como:

1. Suelos categoría rural
2. Suelo categoría urbana
3. Suelo categoría suburbana

Dentro de los Suelos Categoría Rural se definen en el Art. 32 las siguientes subcategorías:

a) Suelo categoría rural productiva, que podrá comprender áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine.

b) Suelo categoría rural natural, que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales.

En el Art. 39, se establece el deber de proteger el medio ambiente y la diversidad, mencionando que todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos; en ningún momento es definida dicha norma.

En el Capítulo III de facultades y obligaciones territoriales particulares, el Art. 41 plantea que los propietarios de terrenos categorizados como suelo categoría rural productiva o suelo categoría rural natural, tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, forestal, en general productiva rural o minera y extractiva, a las que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza. Sin establecerse más restricciones que la imposibilidad de edificaciones que puedan generar necesidad de servicios urbanos.

En el Capítulo IV, sustentabilidad ambiental en el ordenamiento territorial, el Art. 50, una vez más, excluye ciertas categorías de suelo únicamente de los procesos de urbanización (territorios pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con valores ambientales, paisajísticos u otros de interés departamental, terrenos con valores agrícolas, ganaderos, forestales o en general interés departamental, regional o nacional para la producción rural, entre otros).

En el Art. 51, menciona que los instrumentos de ordenamiento territorial tendrían la facultad de establecer límites y distancias mínimas entre cultivos agrícolas y forestales, y otros usos de suelo y actividades en el territorio.

Finalmente, en el Título V, Capítulo I, el Art. 58 sobre regímenes de gestión del suelo, señala: *“Se podrán establecer regímenes de gestión de suelo definidos como el conjunto de modalidades operativas contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial para regular las intervenciones de las entidades públicas y de los particulares sobre el territorio”*.

Se destaca que se están elaborando las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que constituyen el instrumento general de la



política pública en la materia del Ordenamiento Territorial con la participación de numerosas instituciones del Estado.

Según el Artículo 9º los objetivos son:

- a) Establecer las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia
- b) La definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas.
- c) Formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de OT, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional
- d) Determinación de espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales
- e) La propuesta de los Incentivos y sanciones a aplicar por los Organismos correspondientes que contribuyan a la concreción de los planes.
- f) La proposición de Medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio.

Algunas cuestiones desafiantes

Cuando se están instrumentando políticas de ordenamiento territorial, y políticas de agua, se proponen un conjunto de acciones concretas a realizar por el Estado para maximizar el beneficio social. Como estas acciones tratan sobre territorios concretos, se vinculan a contradicciones y conflictos de intereses concretos y por tanto su resolución estará orientada ideológicamente a la hora de la toma de decisiones. Por ello para avanzar en la resolución de estos problemas es necesario la elaboración de estrategias que permitan establecer con claridad cuales son los procesos que conducen efectivamente a mejorar la calidad de vida de la población integrando los aspectos de calidad ambiental.

Antes que nada conviene resaltar que el territorio uruguayo está afectado por procesos de degradación de los principales ecosistemas naturales que constituyen la base productiva que sustenta múltiples actividades económicas.

Si bien estos procesos comienzan a desencadenarse a mediados del Siglo XIX como consecuencia de la consolidación de un modelo productivo agropecuario exportador, es en las cuatro últimas décadas que la degradación de la calidad ambiental en el país se agudiza como producto del proceso de intensificación del uso de suelo rural (Achkar, Díaz, Domínguez y Pesce, 2010).

Los distintos usos de los bienes naturales y culturales en el territorio y la organización del espacio uruguayo a partir del desarrollo de las actividades productivas y de los sistemas urbanos han generado una presión diferencial sobre los diversos ecosistemas del territorio y una alteración también diferencial de las condiciones naturales. Esto se manifiesta en una serie de efectos negativos que se presentan como problemas socio-ambientales, imperantes tanto en el espacio rural como urbano y que se traducen en procesos de contaminación, degradación de los sistemas ambientales y exclusión social.

El modelo económico vigente, agroexportador de commodities implica producir los bienes que se le han asignado al Uruguay en la división mundial del trabajo con la apertura de la economía para facilitar el comercio y disminuir los costos internos de producción para ser competitivos, pero se incrementa la degradación ambiental.

El análisis de la actual coyuntura agraria uruguayo muestra la gravedad y profundidad de la situación rural, donde los establecimientos de todos los tamaños y orientaciones productivas, han quedado en una situación de generar beneficios muy inferiores a los costos de producción, salvo el sector empresarial vinculado a escasos renglones productivos como el forestal, arrocero y sojero (MGAP /DIEA, 2008, 2009 y 2010), pero esos rubros cuentan con subsidios ambientales no contemplados que van generando impactos ambientales acumulativos en el territorio. Este panorama económico es aún más grave desde el punto de vista social, incrementándose la emigración rural y la disminución de la oferta de tierras disponibles para emprendimientos sustentables (Arbeletche, Ernst y Hoffman, 2011).

El resultado ha sido una estructura agraria inestable e insustentable, que está generando cambios irreversibles en el sistema ambiental uruguayo. El país cuenta hoy con



un sistema agrario abierto al mercado del mundo globalizado, pero que no ofrece soluciones a las necesidades del conjunto de la población del Uruguay. Tampoco se avanza en la resolución de los problemas de los asalariados rurales, de los pequeños y medianos productores, que continúan siendo obligados a abandonar el medio rural (Achkar, Domínguez y Pesce, 2008).

Una de las consecuencias del proceso reciente de urbanización con la migración rural-urbana ha sido la creación de extensas zonas urbanas marginales en la periferia de las principales ciudades del país. Muchos de estos asentamientos se establecen en lugares ambientalmente degradados, desprovistos de servicios e infraestructura. Factores que atentan contra la calidad de vida de la población que ocupa estas zonas urbanas.

La degradación ambiental al nivel de las cuencas hidrográficas se manifiesta en forma diferencial y esto es consecuencia de que en el territorio, las mismas contienen diversidad de unidades paisajísticas con múltiples usos como producto de las diferencias históricas en el aprovechamiento y gestión de los bienes y servicios ambientales (Céspedes et al, 2009).

A pesar de los problemas socio-ambientales existentes en las distintas cuencas hidrográficas del Uruguay, las potencialidades ambientales del territorio aún no han sufrido modificaciones irreversibles como para renunciar a construir escenarios productivos sustentables.

La proposición de diversos escenarios de ordenamiento territorial a futuro basados en los principios de sustentabilidad, debe partir de un pormenorizado análisis de las ofertas ecosistémicas de bienes naturales y servicios ambientales y una utilización racional de los mismos en las actividades productivas del país. La finalidad es alcanzar estilos alternativos de desarrollo tendientes a la satisfacción de las necesidades sociales y usos del suelo compatibles con la vocación de los ecosistemas. Las actividades productivas pueden ser consideradas desde el punto de vista ambiental como un conjunto de flujos en un sistema ambiental integrado, que debe tomar en cuenta las funciones de soporte de la vida que mantienen el funcionamiento de la biosfera como un sistema complejo

que incluye la actividad biológica antrópica pero también la función social de los seres humanos.

De seguir profundizándose la intensificación del uso del suelo, el uso creciente de agroquímicos, el abandono del control de los sistemas conservacionistas del suelo, la degradación de los ecosistemas y la afectación de la calidad de los bienes hídricos superficiales y subterráneos, si continúan creciendo las áreas de asentamientos irregulares e incrementándose la marginación socio-económica, los escenarios sustentables enmarcados en el paradigma de país natural aparecerían tan sólo como eslóganes carentes de contenidos.

Por ello, se deben ir levantando las restricciones para tener mayores grados de libertad que permitan construir un país productivo, solidario y sustentable, teniendo presente las múltiples dimensiones de la sustentabilidad: físico-biológica; social; económica y político-institucional. Esto exigirá seguir consolidando los múltiples emprendimientos productivos actuales que incluyen estas dimensiones, así como fomentar nuevos.

Los desafíos son múltiples. La gestión ambientalmente sustentable de las diversidades territoriales en el desempeño de la sociedad uruguaya compatibilizando los distintos usos del suelo con la oferta y dinámica de los sistemas ambientales es la que aportará sentido al concepto de Uruguay Natural y las potencialidades ambientales con las que cuenta el país a los efectos de generar estilos alternativos de desarrollo sustentables.





Discusión y reflexiones finales

Se plantean algunas preguntas, para someterlas al debate.

1) ¿Cómo afecta la intensificación agraria y el aumento del uso de los bienes de la naturaleza en la reglamentación del uso del suelo de los espacios agrarios?

Las contradicciones entre el avance de los agronegocios y la minería extractiva con las pautas establecidas en la Ley de Ordenamiento Territorial, considerando la relativa demora en la aplicación de la ley en toda su potencialidad, son señales de pérdida de grados de libertad para los gobiernos departamentales. En efecto, la lentitud en la aplicación de los principios de la Ley de Ordenamiento Territorial implicó una fuerte aceleración de la ocupación del territorio con monocultivos en la lógica de ocupación territorial del agronegocio y también de la minería. Esta situación genera un escenario de alteraciones de la matriz productiva sin precedentes en la región, lo que implica que este nuevo escenario de uso de la tierra constituye el punto de partida para la aplicación de los lineamientos y las directrices de Ordenamiento Territorial en cada uno de los departamentos. En ese contexto la política de los hechos consumados parece imponer las pautas en el ordenamiento territorial de los espacios rurales de estos departamentos.

2) ¿La acción de los agronegocios constituye una restricción en las capacidades de los Gobiernos Departamentales para lograr el ordenamiento ambiental del territorio?

La presencia de los agronegocios en la región se manifiesta principalmente en tres grandes agentes, el pool de productores de soja, el sector forestal y los productores ganaderos y agrícolas/ganaderos empresariales. Estos tres agentes son los representantes de la aceleración de la ocupación del territorio por el agronegocio en la zona. Se destacan en la región como agentes con mayor poder político y económico que las propias intendencias municipales.

Además las empresas forestales ya tienen dos plantas de celulosa, en Fray Bentos ya funcionando y la planta de Conchillas en construcción. Una vez en funcionamiento las dos plantas requerirán más madera de la que hoy se produce en los territorios más cercanos. Por lo cual es esperable un aumento del área forestal en los próximos años. Esta situación aumentará la competencia entre las empresas por la tierra y aumentará los niveles de presión, que ya son muy importantes, sobre las intendencias municipales para no tener restricciones en su avance en la ocupación de tierras. El pool de productores sojeros es dependiente de la coyuntura internacional, pero de continuar en el contexto internacional la demanda creciente y los precios de la soja también es esperable el aumento de la superficie destinada a su cultivo. El tercer factor como es la intensificación de la producción ganadera, se articula como una respuesta del sector a las presiones sobre los bienes naturales, pero a escala local tiene su incidencia sobre el uso de la tierra. La integración de estas presiones tendrá repercusiones sobre el precio de la tierra y la persistencia de los pequeños productores.

En este escenario, parece muy compleja la posibilidad de una categorización del suelo rural departamental que intente ordenar las actividades de estos agentes e imponer algunos niveles de restricción a sus políticas implícitas de expansión territorial.

3) ¿La escala político-administrativa departamental tiene capacidad de respuesta para la resolución de estos problemas?

En este marco de ocupación del territorio, con las tendencias en el cambio de uso del suelo y los escenarios de mediano plazo de los principales agentes territoriales, la escala departamental no parece ser la más adecuada para la definición de la categorización del suelo rural e implementar los lineamientos de Ordenamiento Territorial. En primer lugar, resultan instituciones con menor poder relativo que los agentes del agronegocio que operan en la región, en segundo lugar la matriz de uso del suelo se consolida en forma acelerada y en tercer lugar las directrices del Gobierno Central parecen fortalecer estas tendencias consolidando las condiciones necesarias para aumentar la presencia del agronegocio y de las grandes corporaciones mineras transnacionales.



La posibilidad de aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial en todo su potencial implica la definición de una política de Estado para el sector agrario que establezca con claridad las orientaciones territoriales y que articulen con la reglamentación de la Ley de Ordenamiento Territorial y en especial que tienda a fortalecer el papel de los gobiernos municipales en la categorización del suelo rural.

Finalmente se concluye que estamos frente a una situación compleja, ya que se presenta un proceso de convergencia de acciones divergentes que limita la construcción de una gestión ambiental sustentable.

Esta convergencia de acciones divergentes está dada por:

- a) la expansión acelerada de usos del suelo que difícilmente se pueda revertir,
- b) la degradación de los suelos, generada fundamentalmente por el proceso de intensificación de usos,
- c) potenciales agudizaciones en la disponibilidad de agua para otros usos, como subproducto de la sumatoria de los componentes de la manifestación local del cambio ambiental global,
- d) el creciente proceso de alteración y sustitución de ambientes naturales especialmente montes naturales, praderas y humedales,
- e) el proceso de despoblamiento del campo y la creciente asalarización de la población económicamente activa del sector rural que está generando un cambio cultural en la región.

Por otra parte, se presentan:

- a) los lineamientos de la Ley de Ordenamiento Territorial,
- b) la preocupación creciente de la población local frente a la aceleración de las transformaciones,
- c) la importancia de ordenar las actividades productivas diseñando estrategias de gestión sustentable del territorio,
- d) los efectos de la intensificación de uso del suelo en sus dimensiones físico, biológica, social y económica

Estas convergencias están determinando la generación y aumentos de tensiones que aun no se están resolviendo y que impiden finalmente, al menos a mediano y corto plazo, una gestión sustentable. Tensiones que al menos en el corto plazo los gobiernos departamentales no están enfrentando.

Estas preguntas y la construcción de las respuestas deben enriquecerse a partir de un debate con las poblaciones locales, tanto urbanas como rurales; las autoridades de los gobiernos departamentales y fundamentalmente los equipos de la DINOT, como representante del gobierno central que debe implementar el proceso de aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como de todos aquellos que estén involucrados en este proceso tan rico pero también tan controvertido que involucra ambientes y territorios.





Bibliografía

Achkar, M. Hacia una gestión sustentable del agua y Propuesta para una gestión sustentable de los recursos hídricos. Programa Uruguay Sustentable. REDES-AT. Montevideo. 2003.

Achkar, M.; Cayssials, R.; Domínguez, A. y Pesce, F. Hacia un Uruguay Sustentable: gestión integrada de cuencas hidrográficas. Programa Uruguay Sustentable. REDES-AT. Montevideo. 2004.

Achkar, M; Díaz, I; Domínguez, A; y Pesce, F. La Intensificación del uso Agrícola del suelo en el Litoral Oeste del Uruguay en la última Década”. Revista Pampa. Revista Interuniversitaria de estudios territoriales. AUGM. ISSN. 1669- 3299. Santa Fé. Rep. Argentina. (En prensa)

Achkar, M.; Domínguez, A. y Pesce, F. Agronegocios Ltda. Nuevas modalidades de colonialismo en el Cono Sur de América. FWW- REDES- AT, Montevideo. 2008

Achkar, M; Domínguez, A. y Pesce, F. Diagnóstico socioambiental participativo en Uruguay. REDES- AT. Ed. T. Verde. Montevideo. 2004

Achkar, M; Domínguez, A. y Pesce, F. La defensa del agua como recurso público en Uruguay: el caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida y el plebiscito por el agua. En: Organizações e Democracia. FFL. Universidade Estadual Paulista. Marília. V.6. n.1/2. Jan-Dez.. pp 35 – 50. 2005

Achkar, M. et al. Agua. Diagnóstico y propuestas hacia una gestión más sustentable. En: Uruguay Sustentable. Una propuesta ciudadana. Programa Uruguay Sustentable. REDES-AT. Montevideo. Pp 401-449. 2000.

Agencia Nacional de Aguas Evolução da organização e implementação da gestao de bacias no Brasil. A.NA. Brasilia. 2002.

Arbeletche, P; Ernst, O. y Hoffman, E. La Agricultura en Uruguay y su Evolución. En: Intensificación agrícola: amenazas y oportunidades para un país productivo y natural. CSIC-UdeLaR. Montevideo. 13-27. 2011.

.Barlow, M. El Oro Azul. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta. 2002.

Cayssials, R. Programa de Microcuencas Piloto: un nuevo abordaje para la conservación de suelos y aguas a nivel de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias. En: Domínguez, A. y Prieto.R. (Coord.) Perfil Ambiental del Uruguay 2000. Editorial Nordan Comunidad. Montevideo. 2000. pp 153-165

Céspedes, C.; Piñeiro, G.; Achkar M.; Gutierrez, O.; Panario, D. The irruption of new agro-industrial technology in Uruguay and their environmental impacts on soil, water supply and biodiversity: a review . International Journal Environment and Health, v. 3 2 p. 175-197. 2009. Diario Judicial (2009). Ley 18.610. Nº 27845- Octubre 28 de 2009.

Diario Oficial (2008). Ley 18.308. Nº 27.515 - Junio 30 de 2008.

Domínguez, A. La defensa del agua en Uruguay. Pasado, presente y proyección. In: América Latina contada por ellas, LatiCe, Estocolmo, pp 70-76. 2010

Domínguez, A. La gestión sustentable del agua en Uruguay. Programa Uruguay Sustentable. REDES-AT. Montevideo. 2003.

Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Naciones Unidas. CEPAL/ECLAC. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Nº 51. Santiago de Chile. Diciembre 2002.

Dourojeanni, A. y Jouravlev, A. Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Naciones Unidas. CEPAL. Diciembre 1999.

Dourojeanni, A.; Jouravlev, A. y Chávez, G. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Naciones Unidas. CEPAL/ECLAC. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Nº 47. Santiago de Chile. Agosto 2002.



Folke, C. et al. Adaptive Governance of Social Ecological Systems, Annual Review of Environment and Resources, 30: 441-73, 2005

Jouravlev, A. Los municipios y la gestión de los recursos hídricos. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile. Noviembre de 2003.

Kerkhoff, L. van y Lebel, L. Linking Knowledge and Action for Sustainable Development, Annual Review of Environment and Resources, 31: 445-77, 2006
Massiris Cabeza, A. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>. 2002
MGAP /DIEA. 2008. Encuesta Agrícola. Invierno 2008. Serie Encuestas N° 267. Montevideo.

MGAP /DIEA. 2009. Anuario Estadístico año 2009. Montevideo.

MGAP /DIEA. 2010. Anuario Estadístico año 2010. Montevideo.

Ministerio de Medio Ambiente de España. AGUA. En: Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Contenido y Metodología. Serie Monografías. Madrid. 2004. pp 321-382.

Querol, M. Estudio sobre los Convenios y Acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos. División de Recursos Naturales e Infraestructura. Naciones Unidas. CEPAL. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. N° 64. Santiago de Chile. 2003.

aportes para
la participación
social



**La Política Nacional de
Aguas y la Ley de
Ordenamiento Territorial y
Desarrollo Sostenible**

Dr. Marcel Achkar y Dra. Ana Domínguez,
Integrantes del Programa Uruguay Sustentable.
Docentes e investigadores del Laboratorio de
Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental
del Territorio. Geógrafos. Instituto de Ecología
y Ciencias Ambientales. Facultad de Ciencias.
UdelaR. Uruguay.