

GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS Y GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS HÍDRICOS EN LA REGIÓN NORESTE DEL URUGUAY (RIVERA, CERRO LARGO Y TACUAREMBÓ): UN ABORDAJE EN CLAVE DE GOBERNANZA TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Claudia Ramos (IDIIS) - CENUR Noreste/ Universidad de la República

Lucía Morales (IDIIS) - CENUR Noreste/ Universidad de la República

Resumen

Con un abordaje en clave de gobernanza territorial y desarrollo sostenible este trabajo describe y compara la GIR (Gestión Integral de Residuos) y la GIRH (Gestión Integral de Recursos Hídricos) adoptando una perspectiva multinivel y multiactoral y focalizando la región Noreste del Uruguay. Se conceptualiza a la gobernanza como una modalidad de vinculación y articulación directa entre los territorios y las políticas nacionales y subnacionales, que puede contribuir al empoderamiento de los actores locales contribuyendo al fortalecimiento de su espacio. Tomando como referencia temporal el período 2000-2020 se considerará la formulación de la normativa en la línea de medio ambiente, examinándose a nivel nacional y su aplicación específica en los departamentos de Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó. Dicho análisis toma como marco a los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) propuestos por las Naciones Unidas en el año 2000, así como los nuevos ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) postulados en 2015 en articulación con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. El trabajo busca identificar y contextualizar los hitos centrales del proceso, desarrollando una perspectiva comparada entre ambas temáticas de cara a los desafíos del desarrollo sostenible a nivel territorial en interrelación con las dinámicas a nivel nacional y considerando la participación de actores no estatales por fuera del formato tradicional burocrático estado- céntrico.

Palabras-claves: Gobernanza territorial. Desarrollo sostenible. Participación. Gestión integral de recursos hídricos. Gestión integral de residuos.

Introducción

Este artículo presenta un abordaje en clave de gobernanza territorial y desarrollo sostenible, a partir de la descripción y comparación de la gestión integral de residuos y gestión integral de recursos hídricos, adoptando una perspectiva multinivel y multiactoral, focalizando en la región Noreste del Uruguay. La estrategia metodológica del presente artículo tiene un diseño cualitativo, combinando fuentes primarias y secundarias. Como fuentes primarias se utilizaron la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores relevantes en las temáticas. Las fuentes de información secundarias fueron la revisión bibliográfica de documentos oficiales publicados, informes y distintas publicaciones académicas.

El desarrollo sostenible entendido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones (BERTONI et al., 2011:29), se concibe mediante las buenas prácticas de la utilización de los recursos del territorio, contando con la participación fundamental de la ciudadanía y su trabajo en conjunto. En el informe “La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno” (PNUD, 2020) se plantea la urgencia de aliviar las presiones planetarias, provocadas por el comportamiento humano y lo que esto implica para el cambio climático. En él se contempla el accionar de los humanos sobre el planeta y la necesidad de hacerle frente a estos desafíos. Para incentivar estas acciones, existe un marco internacional que aborda los desafíos que implica el cambio climático, apoyados en el Protocolo de Kioto de 1997 y el Acuerdo de París firmado en el año 2015. Uruguay ha participado en congresos y tratados internacionales, generando compromisos y cambios dentro de su política nacional en la materia. El país ha ido jerarquizando el tema llegando a la creación de un MA (Ministerio de Ambiente) reflejando voluntad política en sintonía con el nivel global, de toma de conciencia por parte de las personas ante a los desafíos que impactan negativamente a nuestro planeta.

Impulsando un cambio en la gobernanza de los recursos hídricos y los residuos, pasando de una gestión sectorial hacia una gestión integral, en el marco de los ODM, ODS y su articulación con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, el presente trabajo aborda el período 2000-2021 considerando la normativa nacional vigente desde el año 2000 en materia de políticas medioambientales. Se realiza un abordaje descriptivo en materia de Gobernanza Territorial, relacionado a la GIRH y GIR de la región Noreste de Uruguay; adoptando un carácter cualitativo de investigación.

En clave de una Gobernanza Participativa en el Territorio

Desde una perspectiva teórico-conceptual, el término gobernanza ha adquirido un carácter polisémico (FARINÓS, 2008. p.12), adoptado por distintas corrientes ideológicas, impulsada desde la experiencia europea, adoptada luego en Latinoamérica como respuesta a la crisis de las formas tradicionales de gobierno (DALLA TORRE, 2016. p.48). Sus principios se basan en la legitimidad, participación y gobernabilidad, configuran nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil (DALLA-TORRE, 2016. p. 48). La gobernanza, como marco de planificación y gerencia de dinámicas innovadoras a nivel local, articuladas y apoyadas por múltiples actores con objetivos definidos (STUHLREHER, 2018) genera una articulación directa entre el territorio y el Estado. Implementa políticas públicas, sectoriales y locales dirigidas a la gestión del desarrollo integral sustentable involucrando los diferentes intereses de sus actores en la construcción de su espacio (FARINÓS, 2008). La territorialidad cumple un rol predominante en su accionar, brindando pertenencia e identidad en la construcción del comportamiento social (RAFFESTIN, 1999.p.15), demandando una gestión basada en la coordinación de intereses de diversos actores y no en un régimen de tipo top-down.

La gobernanza como “la búsqueda de mayor eficacia en la gestión, transparencia y legitimidad en los procesos de formulación de políticas públicas” (DALLA-TORRE, 2016. p.49), juega en el territorio un rol fundamental en la sinergia entre lo multinivel y lo multiactorial. En clave multinivel, la horizontalidad destaca la contribución entre los territorios, participación de ciudadanía y coherencia entre los sectores, y en lo vertical los principios de responsabilidad, cooperación y coordinación. Dalla-Torre (2016) y Farinós (2008) plantean la importancia de un cambio cultural en los procesos participativos para que mediante planes, programas y proyectos se logre efectivizar la expresión real de los intereses y necesidades de la comunidad, y no se limiten a representar la visión técnica de la tecno-burocracia estatal que elabora los planes territoriales (DALLA-TORRE, 2016.p.49). La gobernanza territorial apunta a la construcción de los territorios con una visión compartida y consensuada sobre su futuro a partir del debate, la negociación y la deliberación entre los diferentes actores territoriales” (DALLA-TORRE, 2016. p.49).

Institucionalidad a nivel internacional y su repercusión a nivel nacional

En el marco internacional se toma como referencia a los ODM propuestos por las Naciones Unidas en el año 2000, y los nuevos ODS postulados en 2015 articulados con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Los ODM como base para la Declaración del Milenio, contribuyeron a disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida humana, transitando desde 2015 hacia los ODS como alternativa a la implementación de la Agenda 2030.

Uruguay ha sido pionero a nivel ambiental, reforzando su marco normativo desde hace

varias décadas, siendo relevante la reforma constitucional de 1996 integrando y complementando la temática ambiental en su artículo 47, marcando la proyección a futuro del país en la temática. La normativa contempla un conjunto diverso de actores vinculados a la GIR y GIRH: MA (Ministerio de Ambiente)¹, la DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente). A partir de la LUC, se crean dos unidades ejecutoras: la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental y la Dirección Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos), DINAGUA (Dirección Nacional de Aguas), UCC (Unidad de Cambio Climático) y el SNRCC (Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático).

En esta línea, en el año 2009 se crea el SNRCC, con el fin de coordinar y planificar acciones necesarias para la prevención de riesgos, la mitigación y adaptación al cambio climático. Otra iniciativa fue la creación de la UCC, encargada de asumir los compromisos internacionales mediante la CNUCC (Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático). En el año 2010, se elabora el PNRCC (Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático), buscando articular entre los actores acciones para generar conciencia pública (PNRCC, 2010) A su vez, la creación de la PNCC (Política Nacional de Cambio Climático) en año 2017, surge como instrumento estratégico para promover la adaptación y mitigación en materia de cambio climático, con un horizonte temporal al año 2050. Esta estructura permite el abordaje de la gestión integral de los recursos naturales; con énfasis en la descripción de dos temáticas relevantes de la región noreste: GIR (Gestión Integral de Residuos) y la GIRH (Gestión Integral de Recursos Hídricos).

Se pretende aquí focalizar en la región noreste, conformada geográficamente por los departamentos de Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó; zona de rezago socioeconómico comparado con otras regiones del país, según datos obtenidos del Censo realizado en 2011 por el INE (Instituto Nacional de Estadística). En su matriz productiva, se visualiza una escasa diversificación, con una significativa actividad primaria: ganadería extensiva, forestación, cultivo de arroz, soja y minería. En su vínculo con la frontera, se destaca el sector gastronómico y comercial, particularmente asociado a free shops en la zona (OPP, 2017, p.10). Históricamente estos departamentos han proporcionado los menores índices de desarrollo humano (IDH) a nivel nacional. Ligado a esto, el porcentaje de la población con NBI (necesidades básicas insatisfechas) repite el mismo patrón, reflejando bajos niveles de ingresos y problemas de pobreza (URUGUAY-PNUD, 2008 en RODRÍGUEZ; WEBLER; GONZÁLEZ, 2020, p.173). Demográficamente, cuenta con 345.063 habitantes, equivalente al 10.5% de la población total del país (CHILE, 2020, p. 246). En clave medioambiental, la expansión agrícola- forestal, la variabilidad y cambio climático,

¹ Creado por Ley 19.899 de Urgente Consideración (LUC) del 9 de julio de 2020, en su artículo 292, con competencias exclusivamente en materias ambientales, separado del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT).

constituyen las principales presiones sobre el factor ambiental, repercutiendo en inundaciones, pérdida de biodiversidad, contaminación y reducción de recursos hídricos (OPP, 2017, pp. 51-52).

Gestión Integral de Residuos en la Región Noreste de Uruguay

Describiendo la situación de la región Noreste del Uruguay en materia de GIR, se busca situar este proceso desde el contexto internacional, tomando como marco la creación de los ODM (2000), los ODS (2015) y la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Desde el año 2000, nuestro país ha impulsado diversas iniciativas en materia ambiental a partir de la Ley N° 17.283 de Protección General de Medio Ambiente, promoviendo la creación de una serie de decretos vinculados con la GIR: uso de baterías plomo-ácido (2000), Ley de Reciclaje Envases N°17.849 (2004), Decreto N° 586/009 enfocado en la gestión de residuos generados en los centros de salud, entre otras; como hecho importante, en 2009 ocurre la creación del SNRCC, con ello en 2010 el PNRCC. En 2017 con la aprobación de la PNCC se genera mayor impulsando la promoción de la gestión integral de residuos sólidos, logrando el 18 de septiembre de 2019 la aprobación de la Ley N° 19.829 de Gestión Integral de Residuos, como iniciativa clave que establece la protección del ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, estableciendo medidas que atienden a las variables ambientales, sociales, culturales, tecnológicas y económicas para lograr una sustentabilidad en las acciones. (MVOTMA, 2019).

Tacuarembó

El departamento de Tacuarembó, en su marco institucional en cuestiones medioambientales y de regulación, tiene como ente de referencia la IDT (Intendencia Departamental de Tacuarembó). Hasta el año 2020 la gestión de los residuos no ha sido un tema acuciante en la agenda de gobierno. A raíz de la búsqueda de registros, actividades, y entrevistas realizadas a los actores claves del departamento, se observa la escasez de iniciativas y propuestas aplicadas en torno a la GIR, sin solución alguna al sitio de disposición final. Actualmente se cuenta con un vertedero municipal a cielo abierto en condiciones inadecuadas, sin tratamiento específico a los residuos, además de su recopilación y quema. Allí trabajan y viven familias recolectando basura, sin protección y en condiciones adversas; encontrando también animales que se alimentan de esos desechos. El gobierno departamental no define con claridad una política ambiental ni una planificación específica para mejorar la situación (RODA, 2017,p. 38).

La IDT en cuestiones ambientales ha ejecutado a través de PRODEMA (Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente), desde la sub Dirección de Ambiente se ha trabajado en la

concientización educativa, social, formulación de proyectos, y normativas sobre el tema. Considerando los cambios de gobiernos de 2020, la IDT se encuentra en plena reconversión de autoridades y organigrama de la misma. En ese sentido, se está a la espera de la nueva Dirección de Medio Ambiente, en la que se proyecta atender todas estas necesidades.

Algunas iniciativas que el departamento ha desplegado en materia de GIR desde lo multiactoral, se observa: i) En la ciudad de Paso de los Toros desde 2012 se desarrolla conjuntamente con MIDES el Programa Uruguay Clasifica bajo el Proyecto Vida. Esta propuesta emplea a clasificadores que anteriormente trabajaban en el vertedero de la zona de manera irregular. ii) Con la instalación de UPM² y su compromiso con el ambiente, crea una celda para los residuos sólidos urbanos, en modalidad de relleno sanitario.

Continuando en una perspectiva multiactoral, a nivel regional se menciona la colaboración conjunta que han tenido las Intendencias de Tacuarembó y Rivera para la elaboración de su Plan de Adaptación al Cambio Climático (2019), pensando en compromisos y actividades conjuntas de cara a atender las problemáticas de la región. En materia de participación e involucramiento multiactoral, Tacuarembó ha generado intercambios graduales referidos a cambio climático, articulando con la academia, técnicos institucionales y sociedad civil, faltando un mayor compromiso del gobierno departamental-nacional³ en estos temas. Desde la sociedad civil se observa el rol activo de la Asociación Civil Agüita, que maneja una fuerte impronta en materia de residuos y reciclaje, incentivando diferentes actividades. La ONG esboza la necesidad de tener un contacto con los referentes departamentales para trabajar en conjunto sobre estos temas, que hasta el momento no han sido atendidas⁴.

Desde lo multinivel, se observa una reciente vinculación sobre las cuestiones ambientales, concretamente la creación del nuevo Ministerio de Ambiente (2020) ha hecho que se exprese un mayor interés por estas cuestiones desde ambas partes⁵.

Rivera

El departamento de Rivera en lo que respecta a la cuestión medio ambiental, ha tenido una gran relevancia en la región y el país, reconocido como promotor de iniciativas en materia de gestión integral de residuos y cambio climático. Se destaca su trayectoria de más de 20 años en la promoción de iniciativas en esta índole. Estas dimensiones son gestionadas por

² UMP, 2021. <https://www.upmpasodelostoros.com/es/noticias/2020/12/upm-inicia-construccion-de-nuevo-sitio-para-la-disposicion-final-de-residuos-urbanos-que-brindara-mayor-seguridad-ambiental-para-paso-de-los-toros-y-pueblo-centenario/>

³ Entrevista a referentes de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Departamental de Tacuarembó, Ing. Agrim. Pablo da Rosa y Oscar Díaz. Julio 2021

⁴ Entrevista a representantes de la directiva de ONG Agüita de Tacuarembó, Ing. Agr. Martín Jaurena, Ing. Agr. Andrés Berruti. Junio, 2021

⁵ Entrevista a referentes de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Departamental de Tacuarembó, Ing. Agrim. Pablo da Rosa y Oscar Díaz. Julio 2021

la Intendencia Departamental, concretamente por la DGDMA (Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente), responsable de la planificación y coordinación de estas actividades. Por parte de la DGDMA se han llevado adelante una amplia variedad de programas y proyectos que promueven la protección del medio ambiente y la adecuada gestión de los residuos. Durante el periodo 2000-2021, el departamento ha sido impulsor de importantes programas y actividades en materia de gestión de residuos:

Actividades desarrolladas por DGDMA

2002: Programa “Tu pila vale” se realiza actividades en escuelas y liceos del departamento.

2003-2005: Bajo la creación de la Ley de Envases (Ley N° 17849, 2004) se comenzó a trabajar en el plan piloto para la Gestión de Envases, aplicado en veinte manzanas de la ciudad.

2004-2006: Proyecto de abonado controlado del sitio de disposición final de residuos

2004: Se implementó el calendario de levante (comenzando por 12 zonas de la ciudad).

2007: Se impulsa la creación del relleno sanitario (FDI)

2009: Comienza la recolección selectiva de residuos inorgánicos en modalidad de circuitos limpios (convenio con Mides-IDR/programa Uruguay Clasifica, apoyo de DINAMA, CIU).

2010: Se lleva adelante el Plan de Gestión de envases en circuitos limpios (clasificación puerta a puerta) Convenio con IDR/MIDES/DINACIA/Cámara de Industria/ Cooperativa de clasificadores.

2010: Actividades de reciclaje con Programa Uruguay Integra “Rivera reduce integrado”.

2017: Centro de acopio de neumáticos fuera de uso (se los copia y envía a una empresa que los reutiliza, ej.: canchas de césped sintético).

Otras iniciativas:

- Acopio de aceites (en el relleno sanitario se acopian los aceites, son transportados a Minas donde fabrican portland - su destino final).
- Recolección de aceites vegetales en desuso - se juntan en tarrinas y la empresa José Campo las transporta a Montevideo y exportan nuevos usos.
- Programa “Campo Limpio” recibe los residuos de agroquímicos, tachos, etc.
- Se trabaja con la poda – se convierte en compus para el abono en plazas y parques.
- Programa “Rivera Brilla”, se utilizan miles de botellas en época navideña para el decorado de la ciudad, se le da diferentes usos a las botellas (muñecos, papá Noel, etc.) con el fin de sacar las botellas del medio ambiente y mostrar formas de reutilización.
- Programa “Empecemos por casa” se aplicará desde la Intendencia a sus funcionarios.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes de la DGDMA, 2021.

Destacar que a raíz de lo que exige la Ley de Gestión Integral de Residuos (cierre de los vertederos a cielo abierto), Rivera ya cuenta desde hace algunos años con un relleno sanitario en Paso del Enano (allí está su planta de reciclaje, de aceites y acopio de neumáticos). Se observa a Rivera con un rol articulador entre los diferentes niveles nacional- regional-local, buscando el trabajo colectivo entre los departamentos de la región noreste a partir de las designaciones nacionales; como motivo del cierre del vertedero de la ciudad de Tranqueras- Rivera, lanzó un llamado a licitación para construir un relleno sanitario; incluso cabe la posibilidad de hacer un relleno regional para traer residuos desde Tacuarembó y Artigas o compartir el sitio de disposición final con Santana do Livramento⁶.

⁶ Nota Semanario Búsqueda (2020). *Pese al rechazo de la población, jercas y expertos defienden la instalación de rellenos sanitarios para eliminar vertederos.*

Respecto a la participación de la sociedad civil y su vinculación con los temas ambientales, se logra visualizar carencias en el trabajo de redes y de participación de la población en buscar soluciones para las problemáticas ambientales, concretamente para la GIR. Desde la DGDMA se comenta que los vínculos y propuestas son generados desde la Intendencia, no surgen incentivos por parte de la población o sociedad civil organizada. Desde el trabajo con las ONGs, se trabaja con la Fundación INDRA, Fundación Nativa de Colombia y Fundación AVINA (estas no trabajan concretamente en materia de GIR).

A nivel nacional Rivera tiene una fuerte vinculación y participación en los temas medioambientales, tales como en la redacción del Plan Nacional de Residuos, proceso que se viene realizando activamente, un trabajo conjunto desde el congreso de Intendentes. Se manifiesta un fuerte compromiso desde este nuevo Ministerio de Ambiente, desde DINACEA (anteriormente DINAMA) se ha contratado nuevo personal técnico capacitado en el tema para profundizar en estas cuestiones del Plan Nacional y de regulación⁷.

Cerro Largo

El departamento de Cerro Largo en materia medioambiental y de gestión de residuos tiene como marco institucional y de referencia la Intendencia Departamental, bajo la Dirección de Ambiente. En lo que respecta a las iniciativas impulsadas, se observa que el tema de los residuos no ha sido el tema central a tratar por la agenda del gobierno departamental.

Caracterizando la situación del departamento, se visualiza que cuenta con un sitio de disposición final de residuos a cielo abierto, ubicado en zona La Pedrera (con más de 20 años), sus residuos no reciben ningún tipo de tratamiento en específico para mitigar la contaminación; siendo abandonados en el predio a la intemperie e iniciando un proceso de descomposición, provocando un desagradable olor con presencia de metano, un gas que destruye nuestra delicada atmósfera y una peligrosa contaminación bacteriana⁸. Desde la Intendencia se ha proyectado el cierre de este vertedero impulsando la construcción de un relleno sanitario (zona La Pedrera) y la construcción de una planta de reciclaje; este cuenta con una durabilidad de 21 años, pero aún no se han comenzado las gestiones para concretarlo. Esta iniciativa ya cuenta con el permiso ambiental de la Dirección Nacional de Medio Ambiente. Otra alternativa manejada, refiere al sedimento de un predio del Parque Industrial para la disposición de residuos, implementando un moderno sistema que eliminará residuos, convirtiendo la materia orgánica en asfalto líquido, este proceso sería

<https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Pese-al-rechazo-de-la-poblacion-jerarcas-y-expertos-defienden-la-instalacion-de-rellenos-sanitarios-para-eliminar-vertederos-uc814>

⁷ Entrevista a referente de la Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Alejandro Bertón. Junio, 2021.

⁸ Nota de CEMPRE Uruguay a referentes de la Dirección de Medio Ambiente de la Intendencia de Cerro Largo. 2020 <https://cempre.org.uy/cerro-largo-cree-tener-la-solucion-para-los-residuos/>

responsabilidad de la empresa Terfex S.A; la planta produciría hidrocarburo y gas metano, los desechos que se sumarían serían de las localidades de Río Branco y Fraile Muerto de tal forma que desaparecieran los vertederos de la zona⁹.

Desde una mirada multiactoral, se ha trabajado en 2017 con OPP para el financiamiento del proyecto “Gestión de Residuos sólidos urbanos en Melo y las Alcaldías”, con la finalidad de comprar maquinarias y contenedores. A modo de antecedentes, se destacan algunas otras iniciativas llevadas adelante en el departamento: i) Programa Melo Limpio (2011) propuesto por la Dirección de Medio Ambiente de la Intendencia, fomentando la limpieza de basurales, calles, contenedores, y pequeños basurales de la ciudad, ii) actividades enfocadas a los comerciantes de la ciudad respecto a los envases descartables, bajo el plan “Tu envase sirve”, siendo aplicado en escuelas y liceos (promovida por empresa comercial Darnel “Soluciones Plásticas”) (DIARIO ATLAS, 2019). ii) Planta Ecogestiones (integrante de la Cámara de Empresas Gestoras de Residuos del Uruguay), la cual brinda soluciones medioambientales a través de un servicio integral en la gestión de residuos sanitarios hospitalarios, de la construcción, residuos sólidos industriales, residuos solventes (Ecogestiones, 2019).

Por otra parte, se observa que recientemente se ha generado un intercambio desde la Intendencia departamental con la ONGs Ambientalistas del Uruguay, pero en este caso desde el programa Plantatón (plantaciones de especies nativas- 2020), dada esta actividad desde el ejecutivo departamental se resalta la importancia y el compromiso que asumirá el gobierno en contribuir al cuidado, la protección y la construcción del mejor ambiente; resaltando la relevancia de las sinergias entre las distintas instituciones, referentes locales y grupos de la sociedad civil¹⁰. Resaltar que a pesar de los cambios de gobiernos desde el nivel gubernamental como nacional y las decisiones políticas en materia medioambiental, se visualiza un acuerdo común entre los actores involucrados para que estas actividades se concreten y cumplan con la Ley de residuos.

Gestión Integral de los Recursos Hídricos

El Comité Técnico de la Asociación Mundial para el Agua (GWP, 2000) define a la GIRH como un proceso que promueve la gestión y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas (MÍGUEZ,

⁹ Nota de CEMPRE Uruguay a referentes de la Dirección de Medio Ambiente de la Intendencia de Cerro Largo. 2020 <https://cempre.org.uy/cerro-largo-cree-tener-la-solucion-para-los-residuos/>

¹⁰ Jornada de Plantatón- ONGs Ambientalistas en Melo junto a autoridades departamentales- Intendenta interina Dra. Carmen Tort. Septiembre, 2020. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/noticias/plantaton-uruguay-suma-arboles-nativos-melo>

2015. p 73). En esa línea, la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2016, estableció el período 2018-2028 como el Decenio Internacional para la Acción “Agua para el Desarrollo Sostenible”, impulsando la GIRH como uno de los instrumentos a colaborar en la concreción de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El desafío es alcanzar el ODS 6, dirigido al acceso universal y equitativo al agua potable y a servicios de saneamiento e higiene adecuados y mejorar la calidad del agua a nivel global.

Gobernanza hídrica nacional

En retrospectiva, existe una larga trayectoria en la gobernanza hídrica nacional, con mayor énfasis desde las décadas de 1970 y 1980, con la creación del Código de Aguas¹¹ estableciendo al Poder Ejecutivo como la autoridad nacional en materia de aguas. Luego, se crean la Ley de Uso y Conservación de Suelos y Aguas (año 1981), la Ley de Riego con Destino (año 1997) y la Ley de Aguas Pluviales (año 1999). A su vez se fija la reglamentación para prevenir la contaminación ambiental a través del control de las aguas, en sus inicios competencia del MTOP (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) hasta 1990 pasando luego al MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) (DOMÍNGUEZ, 2003).

En el año 2004 la reforma constitucional reconoce uno de los hitos trascendentales en la historia nacional de la gestión hídrica, (DOMÍNGUEZ, ACHKAR, 2019; DOMÍNGUEZ, 2003) sentando las bases y herramientas para la GIRH por iniciativa de la sociedad civil organizada¹². Se incorpora al Artículo N° 47 que, a excepción de las aguas pluviales, las subterráneas y superficiales integradas al ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario pasando al dominio público hidráulico. Se establece al agua como recurso natural esencial para la vida, reconociendo el acceso al agua potable y el saneamiento como derechos humanos fundamentales, junto a las ideas rectoras de una Política Nacional de Aguas y Saneamiento basada en la gestión sostenible e integrada, brindando exclusividad al Estado en la responsabilidad del suministro de estos servicios.

En el año 2005, dentro del MVOTMA, se crea la DINASA (Dirección Nacional de Agua y Saneamiento) –actualmente: DINAGUA (Dirección Nacional de Aguas)-, y luego la DINAMA

¹¹ Un antecedente en la gestión hídrica nacional es el Código Rural de 1875 basado en la ley española de 1866.

¹² En la década del 90' surgen intentos de privatización de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento (mediante las empresas privadas Agua de la Costa y Uragua en el departamento de Maldonado), generando un debate nacional, discutiendo si el agua como recurso debía estar en manos del Estado o en manos privadas. Diferentes sectores de la sociedad civil (comisiones vecinales, usuarios, academia, sindicatos, ONGs ambientalistas, etc.) crean en el año 2002 la CNDV (Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida), impulsando la iniciativa de reforma constitucional, aprobada en el plebiscito realizado en las elecciones nacionales del 31 de octubre del año 2004 con una adhesión del 64,7% del total de habilitados para votar.

(Dirección Nacional de Medio Ambiente) encargada desde el año 2008 de la administración, uso y control de los recursos hídricos (hasta ese momento competencia del MTOP). Luego, se crea la COASAS (Comisión Asesora en Agua y Saneamiento) -como unidad de gestión de cuencas y aguas superficiales principales-, conformada por diversos actores vinculados a la gestión del agua asesorando al Poder Ejecutivo.

Política Nacional de Aguas y Plan Nacional de Aguas

En el año 2009 se promulga la PNA (Política Nacional de Aguas) por Ley 18.610 estableciendo la gestión de los recursos hídricos y los servicios y usos vinculados al agua¹³, y se crea el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, para formular un plan nacional de gestión de recursos hídricos en sintonía con las demás políticas nacionales y sectoriales. La PNA establece la gestión sostenible, integrada y participativa de los recursos hídricos, a través de una integración tripartita (gobierno nacional, usuarios y la sociedad civil) en la formulación, implementación y evaluación de planes y políticas. Con la finalidad de concretar espacios de participación, es fundamental la conformación de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y de las Comisiones de Cuencas y de Acuíferos. Éstas últimas funcionan como asesoras de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos asegurando amplia representatividad de los actores locales con presencia activa en el territorio, buscando dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso; les corresponde planificar y deliberar sobre los temas relativos al agua en la región y la formulación de planes regionales de recursos hídricos¹⁴.

Otro instrumento relevante es el Plan Nacional de Aguas aprobado en el año 2017, dirigido a la planificación y gestión de las aguas en sus diversos usos. Con un horizonte temporal al año 2030, contempla el corto, mediano y largo plazo para la concreción de sus objetivos: el agua para un desarrollo sostenible, el acceso al agua y el saneamiento como derecho humano, la gestión del riesgo de inundaciones y sequías. A su vez, integra a la región noreste del país, vinculada al ámbito de la Cuenca del Río Negro, con énfasis en promover el vínculo para coordinar la gestión de la cuenca alta del río Negro (MVOTMA, 2017).

¹³ Para su elaboración se tomó como antecedentes trabajos realizados por diversas instituciones: documentos y relatorías de actividades realizadas por la COASAS e informes finales de los equipos de consultores de DINASA del año 2008 (Agua Potable y Saneamiento e Inundaciones y Drenaje Urbano), entre otros.

¹⁴ La DINAGUA como una de las instituciones referentes en el tema, contribuye a: i) la formulación, ejecución y supervisión de esta política; ii) la administración, uso y control de los recursos hídricos; iii) la formulación, seguimiento y evaluación de los planes nacionales, regionales y locales de GIRH; iv) la evaluación integral y continua de los recursos hídricos.

La GIRH en la región noreste

La región noreste forma parte de la Cuenca del Río Negro, el curso de agua interior más importante del Uruguay, relevante por su ubicación, extensión y usos actuales y potenciales diversos de sus recursos (MVTOMA-DINAMA, 2011 en MVOTMA, 2018:12). Con un área de 70714 km² en Uruguay y 2922,45 km² en Brasil; nace en el Estado de Río Grande del Sur-Brasil, con una longitud de 750 km, dividiendo al país en sur y norte (MVTOMA-DINAMA, 2016a en MVOTMA, 2018:14). En su trayectoria cuenta con varios afluentes, siendo el más importante el Río Tacuarembó, cuya cuenca forma parte de la cuenca alta del Río Negro¹⁵, integrada por los departamentos de Rivera y Tacuarembó, donde se ubican algunas industrias con desarrollo agrícola-ganadero y forestal (MVOTMA, 2018). Otra de las zonas relevantes de la región es la cuenca del Río Tacuarembó, que tiene como antecedente de su gestión la instalación de la Oficina Regional para la Cuenca del Río Tacuarembó y la integración de su Junta Regional de Riego en el año 1976. Desde el año 2013, sesiona la Comisión de Cuenca del Río Tacuarembó¹⁶ en el marco del Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río Uruguay, contemplando diversas instituciones involucradas en la GIRH: MGAP, MVOT, MA, DINAGUA, INIA, gobiernos departamentales, empresas forestales, arroceras, industria frigorífica, ganaderos y agricultores, UTE y OSE -encargado del suministro de agua potable y saneamiento-, sociedad civil y academia (MA, 2017).

Actualmente se trabaja en la construcción de un conjunto de documentos, vinculados a diversos programas y proyectos. En esta línea, se estableció un Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Agua de la Cuenca del Río Negro denominado Iniciativa para el Río Negro, atendiendo a los avances producidos en los planes de cuenca dentro de las Comisiones de Cuenca de los ríos Tacuarembó y Yí, y al Consejo Regional de los Recursos Hídricos del Río Uruguay. Se apunta a prevenir, controlar, detener y revertir el deterioro de la calidad del agua priorizando la sustentabilidad de la cuenca previendo posibles cambios causados por los desarrollos productivos en la región; articulando la gestión del agua, la preservación de los ecosistemas, el ordenamiento del territorio y su desarrollo social y económico (MVOTMA, 2019). Como herramienta, se crea el CCE (Comité de Coordinación Ejecutiva), encargado de la elaboración, consulta, coordinación y seguimiento de la Iniciativa¹⁷, con el apoyo para la articulación y coordinación interinstitucional de la SNAACC (Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático).

¹⁵ Para una mayor eficiencia y eficacia, respetando las subcuencas que la definen e integran, se dividió en tres zonas: alto Río Negro, zona media, bajo Río Negro.

¹⁶ Se encuentra en los departamentos de Rivera y Tacuarembó integrando la Cuenca del Río Negro, con una superficie de 16.273 km² conteniendo parte de las principales zonas de recarga del Acuífero Guaraní.

¹⁷ Integrado por el MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), el MIEM (Ministerio de Industria, Energía Minería) y el MVOTMA.

Atendiendo a la participación en la gestión sustentable del agua y al fortalecimiento de capacidades locales para el desarrollo del Plan Nacional de Aguas y la gestión territorial (MVOTMA, 2019), se da lugar a la realización del Proyecto “Fortalecimiento de los procesos de participación”¹⁸, para el cual se toma como base la acumulación de información obtenida desde las Comisiones de Cuenca del Río Negro y del Río Tacuarembó. En la actualidad se realizan instancias de intercambio, diálogo y discusión en función a diversas actividades en modalidad de charlas y/o talleres que involucran a expertos, referentes institucionales, sociedad civil y a la comunidad en general para fortalecer la relación con el territorio¹⁹. El fin es alcanzar una visión de largo plazo de la realidad local en la gestión de los recursos hídricos que componen la cuenca alta del Río Negro en colaboración con el conocimiento de expertos y los saberes locales. Se destaca en estas instancias el rol de los gobiernos departamentales de Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó, como articuladores entre los diversos actores locales. Los cambios que se han ido produciendo en los últimos años en la conformación del mapa industrial y agroproductivo (arrocera, lechera, forestal) demandan nuevos espacios de coordinación, gobernanza y construcción de institucionalidad (STUHLDRER, 2016). La creación de las diferentes comisiones de cuenca permite avizorar una mayor articulación interinstitucional y participación de diversos actores, fomentando el vínculo con el territorio de la Cuenca para la obtención de mayor conocimiento de la realidad local y alentar acciones conjuntas.

Acciones con incidencia en la GIRH en la región noreste

Dada la trayectoria de la gobernanza de los recursos hídricos a nivel nacional, los diferentes actores involucrados a nivel regional, hace algunas décadas realizan acciones puntuales vinculadas a las políticas que potencian la GIRH en la región noreste. En cuanto a la institucionalidad ambiental, la IDT cuenta con la Dirección General de Ordenamiento Territorial y desde el nuevo periodo de gobierno²⁰ se crea la Dirección General de Medio Ambiente. Con visión a futuras acciones reconocen la importancia de la continuidad de las políticas anteriores en el nuevo período de gobierno, así como los acuerdos y arreglos institucionales. Consideran relevante alcanzar una mayor sinergia con las acciones que está ejecutando la iniciativa del Río Negro, motivando una mayor participación de la sociedad

¹⁸ Un Convenio de cooperación entre el Ministerio de Ambiente, la DINAGUA, el Fideicomiso de Administración, Fondo de Innovación Sectorial y Fundación para el apoyo a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UdelaR.

¹⁹ Se abordan diversas temáticas dirigidas a la región noreste en general o a la realidad de cada departamento que integra la zona en particular: la institucionalidad del agua, las políticas en materia de conservación de suelos y agua, las especificidades en el territorio, los problemas ambientales asociados con el recurso hídrico, la relación entre la conservación de los suelos y la calidad del agua, políticas transversales con incidencia en el plan de GIRH, entre otros.

²⁰ A partir del año 2020.

civil, avanzar y concretar en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial en el área de influencia de la cuenca. Otro aspecto esencial es priorizar temas vinculados a la adaptación a la sequía e intensas lluvias y la ejecución de los sistemas de saneamiento²¹.

Una de las principales políticas que se vienen desarrollando en la región noreste en la línea de la GIRH, apunta al cumplimiento de una de las metas propuestas como país en la línea de los ODS, la cual consiste en la universalización del acceso al agua segura y al saneamiento con conexión segura. El cumplimiento de esta meta implica un desafío importante a nivel nacional, lo que demanda promover la articulación entre las instituciones vinculadas (DINAGUA, OSE, gobiernos departamentales, sociedad civil). Para su concreción, desde la región noreste, los gobiernos departamentales trabajan en diversas propuestas. En la ciudad de Paso de los Toros se ha extendido la red de saneamiento alrededor de 12 km, destacando que en el departamento existe historia previa en lo que respecta a redes de desarrollo para alcanzar cobertura de gran parte de la ciudad²². Por su parte, la IDR mantiene un convenio con OSE, a través del Programa “Conexiones intradomiciliarias” con la finalidad de brindar conexión gratuita a familias imposibilitadas de abonar la conexión a la red de saneamiento del departamento. Existe un compromiso entre IDR y la OSE de ampliar las redes de saneamiento y de esa manera evitar, la evacuación hacia las cañadas. En la actualidad, entre un 65% y un 70% de saneamiento impacta fuertemente en el Acuífero Guaraní, un tema que preocupa a las autoridades departamentales. En la ciudad de Tranqueras, la alta adhesión a la conexión de saneamiento contribuye a disminuir la contaminación en el acuífero Guaraní, conservar las aguas subterráneas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos²³.

En cuanto a la reconversión de autoridades producto del cambio de gobierno nacional y subnacional a partir del año 2020 en el país, desde el gobierno departamental de Tacuarembó se destaca la continuidad de políticas desarrolladas en el período anterior, resaltando la importancia de lo que se viene realizando junto a DINAGUA en el marco de la cuenca del Río Negro y la Cuenca del Río Tacuarembó, así como la colaboración en los planes de riesgos en Paso de los Toros y posteriormente en la ciudad de Tacuarembó. Los lineamientos a destacar se dirigen: al mapa de riesgos de inundaciones; la gestión de los términos de referencia para el estudio de aguas urbanas de la ciudad de Tacuarembó, contemplando las pequeñas cuencas urbanas de la localidad; avances en el proyecto de una represa de laminación del Arroyo Sandú para poder controlar la cuenca superior del

²¹ Entrevista a referentes de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Departamental de Tacuarembó, Ing. Agrim. Pablo da Rosa y Oscar Díaz. Julio 2021.

²² Ídem.

²³ Entrevista al referente de la Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Alejandro Bertón. Junio, 2021.

mismo; y el estudio y posterior análisis del impacto sobre la población que vive al margen de ellos. Se valora la relevancia de las Comisiones de Cuenca como ámbitos que permiten construir políticas públicas dirigidas a la protección del recurso hídrico. Así mismo, la IDT se encuentra trabajando en el impacto que genera las fuertes lluvias y precipitaciones intensas en corto período afectando a la población a causa de las inundaciones. En el departamento existen localidades que se desarrollan a orillas de ríos y arroyos, que se encuentran comprometidos en situación de creciente. En ese sentido, se elaboran planes locales de realojo a la población que se ubica en esas zonas no habitables. El desafío radica en superar los inconvenientes vinculados a los costos que implica la concreción de esos planes (nuevas tierras, construcción habitacional, entre otros). Si se ha avanzado, desde el Comité de Emergencia, en la identificación de estas poblaciones²⁴. En la misma dirección, la IDR elaboró un Plan de Aguas Pluviales de Rivera, considerando las consecuencias generadas por la acumulación de agua de lluvia en las lagunas o cuellos de botella que terminan provocando inundaciones, producto del aumento de la impermeabilización de las superficies. En cuanto a acciones colectivas, existe predisposición por parte de diversos actores a concretar reuniones a futuro. A partir de la realización de entrevistas a referentes de ONGs vinculadas a la región, como el caso de INDRA y Agüita²⁵, manifestaron que, si bien aún no han coordinado acciones en conjunto, creen que tienen líneas de trabajo en común. Desde Agüita están totalmente abiertos a coordinar y consolidar esfuerzos y acciones en conjunto con los departamentos de Rivera y Cerro Largo. Desde INDRA, dada su experiencia de trabajo en la región, manifiesta tener aportes interesantes para brindarle²⁶ a Agüita. Ambas mantienen reuniones y proyectos a coordinar junto a algunas políticas nacionales y locales a futuro con el Ministerio de Ambiente, afirmando la existencia de vínculo multinivel, más allá del cambio de autoridades de los gobiernos a nivel nacional y local.

Desde el departamento de Cerro Largo se reconoce como suficiente la normativa existente vinculada a los recursos hídricos, sin embargo, se destaca que es el momento de consolidar y concretar la práctica normativa, por ejemplo, incrementando los controles para contribuir y asegurar un uso adecuado del recurso hídrico. Es fundamental contemplar una mejor articulación entre los diversos actores en la construcción de propuestas colectivas frente a la calidad del agua cuando ingresa al territorio desde el Río Negro, principalmente por la

²⁴ Entrevista a referentes de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Departamental de Tacuarembó, Ing. Agrim. Pablo da Rosa y Oscar Díaz. Julio 2021.

²⁵ Asociación Civil creada en 2018 en el departamento de Tacuarembó, que a pesar de su corta historia ha logrado posicionarse en temas ambientales. Mantiene vínculo con el Ministerio de Ambiente, con la IDT, aunque con esta última aún no han logrado expresar concretamente sus preocupaciones y la forma en que pueden colaborar.

²⁶ Entrevista a Aler Donadio, referente ONG INDRA. Mayo, 2021.

vinculación del departamento con la franja fronteriza²⁷. Agüita comparte esta inquietud con la ID de Cerro Largo, en cuanto al monitoreo y control en los cursos de agua, entendiendo riesgoso su cercanía con las ciudades y pueblos de la región. Los pluviales en el caso de Tacuarembó van al Arroyo Tacuarembó, o en el caso de San Gregorio al Río Negro.

La participación multiactoral en la región Noreste desde una visión comparada

Desde un abordaje territorial compartido, la visión de los diversos actores cumple un rol clave en la construcción participativa a partir de la identificación de sus intereses. Las demandas sociales se consideran trampolín para la generación de proyectos innovadores en la región contribuyendo al diseño de políticas locales acordes a los procesos de desarrollo deseados. El ejercicio prospectivo “Visión 2050: Tacuarembó en la región norte”²⁸ (OPP, 2017) permitió crear un listado de iniciativas por parte de diferentes actores vinculados a la región en diversas temáticas, incluyendo a la GIR y la GIRH (OPP, 2017, pp. 52-53).

GIR	Participación	GIRH
<p>Crear nuevos sitios de disposición final de RSU en la región, con estándares más exigentes para el cuidado del acuífero.</p> <p>Incorporar la investigación de tratamientos alternativos de RSU, reducir el volumen de residuos y exigir penalización a la gestión inadecuada de los mismos.</p> <p>Realizar campañas de educación sobre la responsabilidad individual en la gestión de RSU.</p> <p>Incrementar sustentabilidad en procesos productivos con aspectos ambientales y sociales, asegurando el cuidado del ambiente, fomentando la utilización de residuos.</p>	<p>-Promover la participación ciudadana en los procesos de desarrollo social, ambiental y económico.</p> <p>-Promover la articulación Académica-Estado-Privado.</p> <p>-Promover el aumento de la participación ciudadana en instancias de decisión.</p>	<p>Promover el concepto del agua como recurso finito a través de campañas de educación.</p> <p>Gobernanza y normativa que exijan la participación de actores privados, asegurando la articulación inter institucional en comisiones de cuencas.</p> <p>Generar una gobernanza específica para la gestión de los recursos hídricos en cuencas incluyendo a usuarios - a través de las TCI- para coordinar el control de los organismos en una única policía territorial del agua que regule el buen uso del agua.</p> <p>Controlar y supervisar los emprendimientos que puedan dañar la calidad del acuífero</p>

Fuente: elaboración propia en base a Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte. OPP, 2017

En materia de participación en torno a la GIR, desde lo multiactoral se observa escaso

²⁷Emilio Domínguez, Director de Medio Ambiente de la Intendencia Departamental de Cerro Largo. Mayo, 2021.

²⁸ Este documento formó parte de los insumos -ya generados en la región- utilizados para la construcción del Plan de Cuenca Alta del Río Negro, un aporte fundamental por la articulación interinstitucional y participación de diversos actores en su elaboración. Un trabajo que explora los escenarios prospectivos de la región noreste del país, impulsados por la Intendencia Departamental de Tacuarembó, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), la Universidad de la República (UdelaR) y la Mesa de Desarrollo Local, instituciones con una gran capacidad de acción y con experiencia en impulsar transformaciones en la región (OPP, 2017, p.54)

involucramiento con la problemática. Desde los gobiernos departamentales, se ha trabajado en educación y concientización ambiental con la población. Por parte de la sociedad civil, existen iniciativas puntuales que generan espacios de intercambios en materia de GIR, como ejemplo el trabajo de algunas ONGs ambientalistas en materia de educación y concientización ambiental, promoviendo el reciclaje y reutilización de residuos. Hacia el cumplimiento de la Ley N° 19.829 de Gestión Integral de Residuos, desde la región se registran iniciativas paulatinas correspondientes a la normativa, como el cierre de los vertederos a cielo abierto y el tratamiento de estos residuos mediante el relleno sanitario (u otras alternativas innovadoras); en la actualidad los sitios de disposición final se encuentran ubicados en zonas de recargas del acuífero.

En cuanto al agua como recurso finito no se visualizan campañas educativas abocadas a concientizar la importancia del agua en la calidad de vida. Desde la GIRH, existe sintonía con las iniciativas propuestas por los diversos actores vinculados a los ámbitos de participación a través de los Consejos Regionales de recursos hídricos y las Comisiones de Acuífero. Como ámbitos consultivos, deliberativos y asesores fomentan el intercambio entre la academia, el Estado, el sector privado y la sociedad civil, para un ejercicio efectivo de participación multiactorial en clave multinivel. La gobernanza de los recursos hídricos, apoyada en el marco normativo existente aspira a una mayor participación y posterior compromiso enriqueciendo la articulación interinstitucional en las comisiones de cuencas. A partir de las entrevistas realizadas a actores clave vinculados al recurso hídrico, una parte de ellos²⁹ coinciden en la necesidad de incrementar los controles y supervisar los emprendimientos que puedan dañar la calidad del acuífero.

Conclusiones

Puede concluirse que, en la región noreste, en materia hídrica existe una gobernanza con fortalezas desde la perspectiva multinivel y multiactorial producto del trabajo en el territorio a partir de la iniciativa de gestionar las cuencas hidrográficas como unidades básicas de trabajo. Cabe destacar que los departamentos de Rivera y Tacuarembó, a diferencia de Cerro Largo, mantienen una articulación institucional histórica, más allá del proceso iniciado en la comisión de Cuenca del Río Tacuarembó a partir del año 2013. En ese sentido, se reconocen ciertas ventajas, ya que, previo a la conformación de la comisión, existía un

²⁹ Ing. Agrim. Pablo da Rosa, Director de la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Intendencia Departamental de Tacuarembó, en el marco de la entrevista realizada en Julio de Julio 2021; y Emilio Domínguez, Director de Medio Ambiente de la Intendencia Departamental de Cerro Largo desde su participación en el Ciclo de Charlas técnicas: “Institucionalidad del agua en la cuenca alta del Río Negro” en el marco del proyecto “Fortalecimiento de los procesos de participación que integra la Iniciativa del Río Negro”. Mayo, 2021.

grupo de trabajo muy activo en la región en lo que respecta al desarrollo de la gestión integrada, involucrando a actores diversos, como lo son la IDR, la IDT, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), involucrando a la sociedad civil y la Academia, entre otros actores. Por lo tanto, ésta comisión de cuenca, se crea sobre una base sólida en cuanto a los actores, al trabajo y su articulación³⁰. En cuanto a la participación del departamento de Cerro Largo, desde la comisión de cuenca se prevé un mayor involucramiento a futuro. Se destaca que desde este departamento se realizan diversas acciones a partir de una lógica fronteriza por su ocupación geográfica y preocupación frente a la contaminación con la que el Río Negro ingresa a Uruguay desde la zona de Battlé.

En materia de residuos, dada su corta trayectoria presenta una gobernanza de reciente incorporación en la normativa y agenda medioambiental del país, visualizando posibles iniciativas conjuntas entre los diversos actores involucrados a nivel territorial. Ambas esferas de acción presentan grandes desafíos: la GIRH con una gobernanza consolidada necesita desplegar las herramientas que permitan una mayor adhesión en los espacios de participación (formal o informal), permitiendo la construcción de estrategias de acciones sólidas pensando a corto, mediano y largo plazo. Cabe reconocer que la trayectoria institucional junto al marco normativo nacional han sido parte de un progreso importante para el fortalecimiento de la gobernanza hídrica en clave multinivel desde la articulación multiactoral en torno a la participación. Es trascendental la conformación de un proyecto en el cual la sociedad se sienta parte y como tal se vincule efectivamente, a partir de un mayor compromiso con el territorio. En comparación, la GIR necesita consolidar espacios de intercambios y articulación interinstitucional entre los gobiernos departamentales de la región.

En el proceso hacia la consolidación de una GIR y GIRH, en clave de gobernanza, es necesario potenciar la articulación multinivel y la participación multiactoral. El desafío radica en alcanzar una articulación entre los intereses y la resolución de conflictos en la red multiactoral enmarcada muchas veces bajo la lógica de relaciones de poder, reconociendo las instancias de participación como herramienta que contribuye desde los diferentes conocimientos y realidades para mejorar las acciones dentro del territorio. En ese sentido, surge la necesidad de superar visiones sectoriales existentes con la finalidad de fortalecer vínculos y acciones conjuntas en la región, generando una valoración colectiva que permita apropiarse del territorio y del proceso para la GIR y la GIRH. Actualmente se visualiza la falta de acciones colectivas concretas, sin embargo, existen indicios de posibles iniciativas a

³⁰ Amalia Panniza, representante de DINAGUA en el Ciclo de Charlas técnicas: “Institucionalidad del agua en la cuenca alta del Río Negro” en el marco del proyecto “Fortalecimiento de los procesos de participación que integra la Iniciativa del Río Negro”. Mayo, 2021.

futuro, dirigidas al trabajo colaborativo de las diferentes instituciones a nivel regional en políticas ambientales.

Desde la gestión gubernamental, las intendencias juegan un rol fundamental en el desarrollo de las políticas territoriales, a partir de la asunción de las nuevas autoridades se están produciendo cambios en el organigrama, apuntando a fortalecer las áreas relacionadas con la temática ambiental.

Desde una relación multinivel, los diversos actores mencionan la existencia de un vínculo favorable entre el nivel nacional (SNRCC, Ministerios y Direcciones) y subnacional (Gobiernos departamentales, alcaldías y municipios). En lo que respecta a las políticas ambientales, si bien se reconoce un cambio institucional, a partir de la reconversión de las autoridades y organigramas estructurales, se registra una continuidad de las políticas anteriores y el mantenimiento de los recursos humanos técnicos a cargo de estas políticas. Desde los gobiernos departamentales de la región se identifican problemáticas comunes, frente a esta realidad se aspira a alcanzar acciones dirigidas al trabajo colectivo para gestionar políticas regionales. De las entrevistas realizadas a autoridades departamentales surge la voluntad de concretar reuniones pendientes a partir de la asunción de las nuevas autoridades de cada Intendencia.

Desde una perspectiva multiactoral, la toma de conciencia frente al deterioro ambiental impulsa y motiva a los actores a colaborar en la creación de lineamientos estratégicos para la región noreste, reforzando su participación en los diversos ámbitos. En esta línea, en los últimos años se ha potenciado el mapa actoral regional, conformado por actores gubernamentales y no gubernamentales fomentando una mayor participación en diversas instancias, lo que permite que algunas ONGs ambientalistas a nivel local tengan un mayor protagonismo y reconocimiento.

Las políticas y diversas acciones que se desarrollan en la región apuntan al cumplimiento de lo pautado a nivel nacional en los ODS y ODM desde el año 2000 (acceso al agua potable, saneamiento, reducción de GEI con el cierre de los vertederos como solución a los rellenos sanitarios). A modo de ejemplo, la política nacional de saneamiento vincula acciones dirigidas a los desechos sólidos, y la reducción del nivel de contaminación producida en la cuenca y los acuíferos.

Bibliografía

AGÜITA. Manifiesto Ambiental. Tacuarembó: 2020.

BERTONI, Reto; CASTELNOVO, Cecilia; CUELLO, Alexa; FLEITAS, Sebastián; PERA, Silvana; RODRÍGUEZ, Javier; RUMEAU, Dominique. **¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo?** Montevideo: 2011.

CÁMARA DE SENADORES. **Proyecto de Ley Gestión Integral de Residuos.** Montevideo: 2018.

CEMPRE. **Residuos Sólidos Urbanos. Manual de Gestión Integral.** Uruguay: 1998 Constitución de la República Oriental del Uruguay

CHILDE, Rodrigo; WELBER, Janete; Gonzalez, Lucio. **Análisis del papel y la importancia de la producción familiar en la región Noreste Del Uruguay.** Vn.14.n.36.pp. 162-181.Boa Vista: 2020.

CHILDE, Rodrigo; ACHKAR, Marcel; FREITAS, Gabriela; WELBER, Janete. **Transformaciones socio-territoriales de la región Noreste del Uruguay.** Universidad de la República: 2020.

CEMPRE. **Cerro Largo cree tener una solución para los residuos. Nota a referentes de la Intendencia de Cerro Largo.** Uruguay. <https://cempre.org.uy/cerro-largo-creer-tener-la-solucion-para-los-residuos/>

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

DALLA-TORRE, Matías. **Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial. El caso de la provincia de Mendoza, Argentina.** Colombia: 2016.

DIARIO ATLAS. **Proyecto “Tu envase sirve” podría aterrizar en Cerro largo.** Cerro Largo: 2019. <https://atlasdiario.com.uy/?p=6939>

DOMÍNGUEZ, Ana. **La gestión sustentable del agua en Uruguay.** REDES Amigos de la Tierra. Uruguay Sustentable: 2003.

DOMÍNGUEZ, Ana ACHKAR, Marcel. **La construcción de territorialidades del agua en Uruguay: Un enfoque desde la Hidrogeografía.** Revista Ibero-Afro-Americana de Geografía Física y Ambiente. Physis Terrae N1, 1v. 93-106p: 2019.

ECOGESTIONES: 2019 <http://www.ecogestiones.info/>

FARINÓS DASÍ, Joaquín. **Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible. Estado de la cuestión y agenda.** Valencia: 2008.

IMPO. **Aprobación de la iniciativa para el Río Negro, preparada de acuerdo con el Decreto 298/018 de 2019.** <http://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/141-2019>

IMPO. Aprobación del Código de Aguas – Decreto Ley N° 14.859 de 1978. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14859-1978>

IMPO. **Declaración de interés general el riego con destino agrario.** Ley N° 16.858 de 1997. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16858-1997>

IMPO. **Declaración de interés nacional. Uso y conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinados a fines agropecuarios.** Decreto Ley N° 15.239 de 1981.
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15239-1981>

IMPO. **Interpretaciones al Código de Aguas.** Ley N° 17.142 de 1999.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17142-1999>

IMPO. **Ley de Política Nacional de Aguas. Principios rectores.** Ley N°18.610 de 2009.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18610-2009>

IMPO. **Ley de Protección General de Medio Ambiente N° 17.283.** Montevideo: 2000.

IMPO. **Ley N° 19.829 Gestión Integral de Residuos.** Montevideo: 2019.
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19829-2019>

IMPO. **Planificación de la Cuenca del Río Negro.** Decreto N°298/018.
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/298-2018>

IMPO. **Reglamentación de la Ley N° 17.849 sobre Reciclaje de Envases.** Uruguay: 2004.
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/260-2007>

IMPO. **Reglamentación del Plan Nacional de Aguas** Decreto 205/017. 2017.
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/205-2017>

MÍGUEZ, Diana. **Gestión integrada de recursos hídricos en Uruguay en el contexto internacional.** Revista del Laboratorio Tecnológico del Uruguay LATU 10v. 71-81p. INNOTEC. Uruguay: 2015.

MINISTERIO DE AMBIENTE. **Documento Borrador. Plan local de Cuenca de Río Tacuarembó.** Uruguay: 2017. https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/2020-11/Adjunto_1_Eschema_del_Rio_Tacuarembu_31agosto2017.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE. **Iniciativa para el Río Negro. Para la mejora de la calidad del agua de la Cuenca del Río negro.** Marzo 2019. pp. 25. Uruguay: 2020. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/iniciativa-para-rio-negro>

MINISTERIO DE AMBIENTE. **Iniciativa para el Río Negro. Para la mejora de la calidad del agua de la Cuenca del Río Negro.** Uruguay: 2020.
<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/iniciativa-para-rio-negro>

MINISTERIO DE AMBIENTE. **Plantatón Uruguay suma árboles nativos en Melo.** Uruguay. 2020
<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/noticias/plantaton-uruguay-suma-arboles-nativos-melo>

MVOTMA. **Calidad ambiental de la cuenca del Río Negro: 2009-2017.** pp. 139. Uruguay: 2018.

MVOTMA. **Calidad de la Cuenca del Río Negro: 2009-2017.** Montevideo, Uruguay: 2019.

MVOTMA. **Plan Nacional de Aguas.** pp. 321. Uruguay: 2017.

NACIONES UNIDAS. **Informe de Desarrollo del Milenio.** Nueva York: 2015.

NACIONES UNIDAS. **Manual básico sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.** Uruguay: 2019.

ONU MEDIO AMBIENTE. **Perspectiva de la Gestión de Residuos en América Latina y el Caribe.** Panamá: 2018.

OPP. **Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte. Síntesis del Diagnósticos Prospectivos.** Uruguay: 2017

PORTAL PNUD: **ODS 13 Acción por el Clima.** 2021.
<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-13-climate-action.html>

PORTAL PNUD: **ODS 6 Agua limpia y saneamiento.** 2021.
<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Reglamentación Juntas Regionales Asesoras de Riego (JRAR) de 2004.** <http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2003040202.htm>

RODA, Carlos. **Residuos Sólidos Urbanos Departamento de Rivera.** Montevideo: 2017.

SALAS-BOURGOIN, María. **Gobernanza territorial y desarrollo.** Venezuela: 2018.

SEMINARIO BÚSQUEDA. **Pese al rechazo de la población, jerarcas y expertos defienden la instalación de rellenos sanitarios para eliminar vertederos.** Montevideo, Uruguay. 2020. <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Pese-al-rechazo-de-la-poblacion- jerarcas-y-expertos-defienden-la-instalacion-de-rellenos-sanitarios-para-eliminar- vertederos-uc814>

SNRCC. **Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático.** Montevideo: 2010

STUHLREHER, Amalia. **Desafíos de la gobernanza territorial sustentable. Cambio Climático y desarrollo en el Noreste del Uruguay.** Tacuarembó- Uruguay: 2016.

STUHLREHER, Amalia. **Gobernanza territorial y desarrollo sostenible: una mirada desde el Noreste del Uruguay.** Uruguay: 2018

UPM. **Noticia: UPM entrega obra de la nueva celda de residuos sólidos urbanos al Municipio de Paso de los Toros.** UPM Global. 2021. <https://www.upm.uy/prensa/todas-las-noticias/2021/05/upm-entrega-obra-de-la-nueva-celda-de-residuos-solidos-urbanos-al- municipio-de-paso-de-los-toros/>