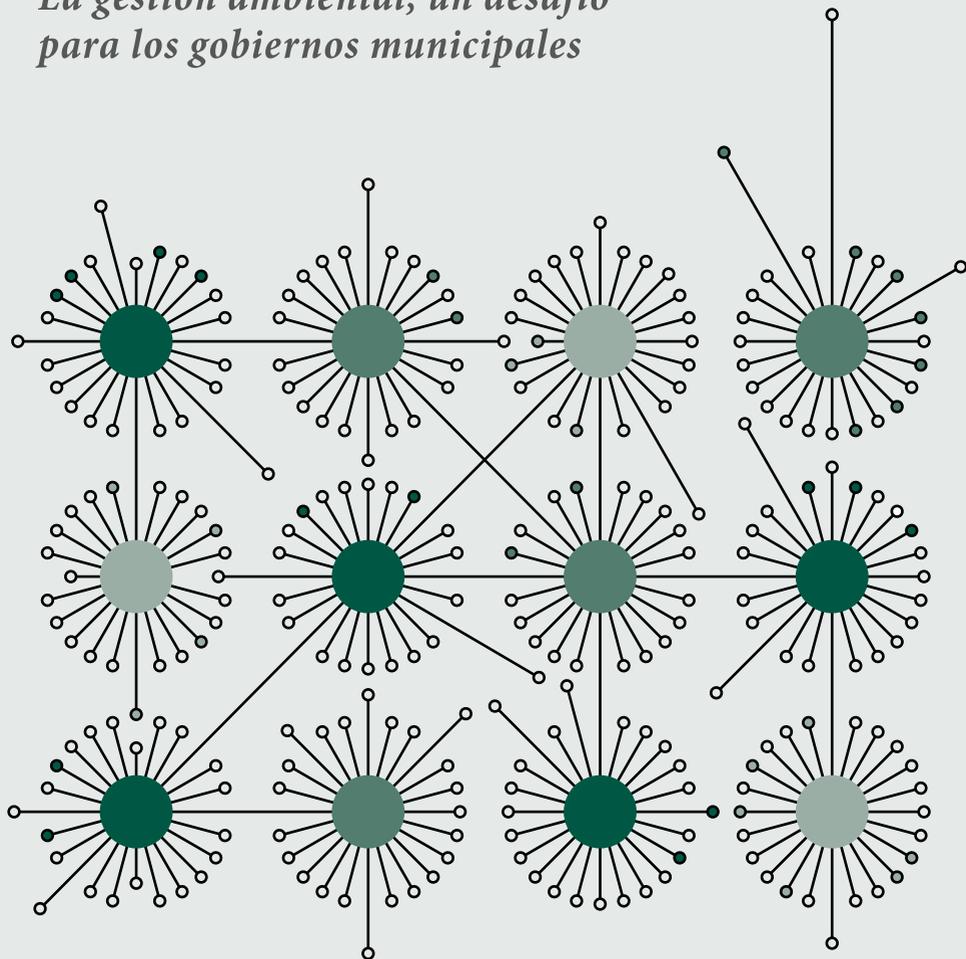


# TEJIENDO COMUNIDADES SOSTENIBLES

*La gestión ambiental, un desafío para los gobiernos municipales*



Área de Desarrollo y Ambiente  
del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo

*Tejiendo comunidades sostenibles.*

*La gestión ambiental, un desafío para los gobiernos municipales*

Autora: Andrea Detjen Ibáñez, integrante del Área de Desarrollo y Ambiente del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)

Corrección de estilo: Susana Aliano Casales

Diseño y armado: Santiago Guidotti

ISBN impreso: 978-9915-9318-6-9

ISBN digital: 978-9915-9318-7-6

La autora agradece especialmente los valiosos aportes de las y los alcaldes y concejales entrevistados para este trabajo, así como su permanente buena disposición para responder inquietudes.

El documento fue elaborado por CIEDUR con apoyo de Vida Silvestre y CEUTA.

Los análisis y las recomendaciones contenidas en este informe no reflejan necesariamente las opiniones de las instituciones que integran el proyecto ECCOSUR.

Montevideo, diciembre de 2021

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
PRÓLOGO.....	7
CONTENIDO .....	9
1. LA GOBERNANZA AMBIENTAL .....	11
Elementos conceptuales .....	11
La participación ciudadana .....	12
Los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia como derechos humanos.....	15
El Principio 10 y las Convenciones de Río .....	16
El Principio 10 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	16
El Acuerdo de Escazú.....	17
La gestión ambiental.....	17
Principios de política ambiental .....	20
Principales herramientas jurídicas y políticas para la gestión ambiental .....	21
2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL .....	39
Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y los mecanismos de participación.....	42
Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y los mecanismos de participación .....	43
Áreas protegidas y los mecanismos de participación .....	44
Ley de Descentralización y Participación Ciudadana y los mecanismos de participación.....	45
3. LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL .....	47
¿Para qué realizar una gestión ambiental municipal?.....	48
Actores vinculados de la gestión ambiental municipal.....	49
Los municipios y la comunidad.....	53
La visión municipal .....	55
NOTAS FINALES .....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	67
MARCO LEGAL CONSULTADO.....	70
SITIOS WEB RECOMENDADOS .....	71



## INTRODUCCIÓN

La presente publicación se enmarca en el proyecto Eccosur (Espacios de Coordinación de las Convenciones de Río en Uruguay). El proyecto apunta al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas y privadas para establecer mejores mecanismos de consulta e incorporar consideraciones ambientales al proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible del país.

Este proyecto pretende generar información y conocimiento acerca de los impactos e interacciones entre cambio climático, biodiversidad y degradación de la tierra; contribuir a los beneficios globales mediante el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de políticas y legislación; construir capacidades a todo nivel que apunten a un mejor entendimiento, gestión e implementación de los lineamientos de las Convenciones; y apoyar el desarrollo de mecanismos para asistir a la sociedad civil en el monitoreo y la evaluación de la implementación transversal de las Convenciones y sus impactos ambientales.

El Ministerio de Ambiente implementa las actividades del proyecto en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil Aves Uruguay, el Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (CEUTA), el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), Ecos AC y Vida Silvestre Uruguay (VSUy), los gobiernos departamentales de Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres, la Universidad de la Empresa, la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Para el proyecto las comunidades locales son las beneficiarias directas, a efectos de ampliar sus capacidades en diseñar e implementar iniciativas de gestión ambiental que contribuyan a mejorar la conservación de la biodiversidad, combatir los efectos del cambio climático y la desertificación de forma sinérgica.



## PRÓLOGO

En el año 2019, las organizaciones CIEDUR, Vida Silvestre y CEUTANOS acercamos a la comunidad y a los gobiernos locales de la región este (que incluye los departamentos de Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Lavalleja), con el objetivo de trabajar en conjunto un tema transversal a las Convenciones y fundamental para la gestión ambiental: la participación pública.

Entendemos que la participación pública es requisito esencial para generar consensos en el diseño de políticas y estrategias de conservación de la naturaleza. En este sentido, por una parte, las autoridades tienen el deber de informar a la sociedad sobre la situación del medio ambiente, así como de considerar la información, el conocimiento y las experiencias desarrolladas por las comunidades. Por otra parte, las y los ciudadanos pueden y deben expresar opinión, cuestionar las decisiones e incorporar sus prioridades y percepciones, para modificar acciones y políticas que podrían afectar a sus comunidades y a su entorno ambiental.

Durante los Talleres de Gobernanza Ambiental, para los cuales fueron convocados la sociedad civil y las y los representantes de gobiernos locales de la región, evidenciamos los desafíos que enfrenta la sociedad civil para participar de manera efectiva en la toma de decisiones en los asuntos ambientales de su localidad y, por otro lado, los desafíos de las y los representantes de los gobiernos locales para articular y construir en colectivo con la comunidad.

A partir de estos encuentros continuamos explorando las capacidades de participación de la sociedad civil y las capacidades de los gobiernos locales de articular con la sociedad civil preocupada por su entorno. Apuntamos, entonces, a elaborar un documento que incorporara herramientas legales, normativas y también elementos de tipo conceptuales que contribuyen al fortalecimiento de la gestión ambiental.

En consecuencia, surgió *Tejiendo comunidades sostenibles*, una guía para la gestión ambiental de los gobiernos municipales que se elaboró en un proceso de construcción colectiva con las y los representantes de los gobiernos locales, ya que su objetivo principal es generar contenido que

recoja las problemáticas, los desafíos, las oportunidades territoriales y sus posibilidades de fortalecimiento institucional en el manejo de la gobernanza ambiental.

Siendo consecuentes con los objetivos trazados en el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible (2019), esta guía busca, además, contribuir a la realización del objetivo 3.1 de dicho Plan, que propone: “Fortalecer las capacidades de gestión en el territorio, articulando la gestión ambiental nacional y local”. Esto requiere integrar las políticas nacionales, departamentales y locales, estableciendo marcos y capacidades de gestión en los diferentes niveles de gobierno, consolidando las capacidades locales para la gestión de proximidad.

Esperamos, por tanto, que los aportes y contenidos aquí planteados sean útiles para orientar la actuación municipal en torno a la gestión ambiental territorial y en sus esfuerzos por alcanzar el desarrollo sostenible.

ANDREA DETJEN Y JUAN RIET (CIEDUR)  
NATALIA ZALDÚA (Vida Silvestre Uruguay)  
FEDERICO BIZZOZERO (CEUTA)  
Proyecto Eccosur



## CONTENIDO

La presente guía incluye la sistematización de aprendizajes y contenidos de los Talleres de Gobernanza Ambiental que se realizaron con la sociedad civil y con las y los representantes de gobiernos locales de la región este. De esta manera, se verán reflejados los aprendizajes y también algunos de los contenidos de estos talleres, en el entendido de que son herramientas útiles para el reconocimiento de la situación en la que se encuentra cada municipio y su comunidad.

Asimismo, profundiza en los conceptos que integran la gobernanza ambiental, además de exponer los principales elementos que la componen: la participación pública, el acceso a la información y el acceso a la justicia en temas ambientales.

En lo que respecta a la gestión ambiental, además de relevar las herramientas e instrumentos que contiene en su carácter público y ambiental, incorpora al conocimiento los principios de política sobre los cuales se rigen las cuestiones ambientales.

Se incorpora una sistematización del marco regulatorio legal nacional vinculado a los principales mecanismos legales de participación pública, dentro de los cuales se establecen responsabilidades en materia de participación a los gobiernos locales.

Se considera necesario hacer foco en la gestión ambiental de los municipios, desde las relaciones institucionales, públicas y privadas capaces de establecer. Asimismo, se integran propuestas de articulación y coordinación con todos los actores vinculados a la gestión ambiental del municipio.

Finalmente, en el Capítulo 3, se presenta una serie de problemáticas identificadas en la gestión municipal ambiental, así como sus fortalezas y oportunidades.



# 1. LA GOBERNANZA AMBIENTAL

## Elementos conceptuales

Según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la gobernanza ambiental abarca las reglamentaciones, prácticas, políticas e instituciones que configuran la manera en que las personas interactúan con el medio.

Por su parte, Launay y Mouiès (2003) definen a la gobernanza ambiental como el gobierno y la administración del medio ambiente y los recursos naturales desde su consideración como un bien público mundial, de la categoría específica de los que se dividen al compartirse. Según los autores, el carácter mundial de estos bienes deriva de la presencia de cada uno de los elementos que los componen en un sistema integrado "así, todo el mundo se beneficia de la atmósfera, el clima y la biodiversidad entre otros, y al mismo tiempo todo el planeta sufre los efectos dramáticos del calentamiento mundial, de la reducción de la capa de ozono o de la pérdida de biodiversidad. Esta dimensión planetaria apela a una gestión compartida".

La noción de bien común mundial aparece para los autores, para establecer una distinción con el resto de los bienes: son los bienes necesarios para la vida y no deben ser controlados por una sola persona o un solo Estado. Es así que este bien por su carácter de bien común requiere de una gestión no competitiva ni depredadora como la del llamado mercado libre, que llevaría a su extinción, y al mismo tiempo obliga a establecer un valor económico al recurso pues su gratuidad también conduciría al mismo resultado.

Cubero Fernández (2019)<sup>1</sup> afirma que la gobernanza ambiental es clave para alcanzar el desarrollo sostenible, a nivel nacional, regional y global. Por ello, los procesos de toma de decisiones y el trabajo de las instituciones deben seguir métodos informados, coherentes, unificados e integrales y, al mismo tiempo, deben apoyarse en marcos normativos adecuados que faciliten estos procesos.

---

1 Disponible en: <<https://ico-bo.org/gobernanza-ambiental-clave-para-el-desarrollo-sostenible/>>.

Rodríguez y Muñoz Ávila (2009) ponen el foco en el tipo de democracia necesaria para una eficiente gobernanza ambiental. Hacen referencia a la democracia participativa o democracia directa, ya que según las autoras este tipo de democracia permite la ampliación de los espacios democráticos para otorgar a las comunidades la posibilidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también de participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afectan a la comunidad. En la democracia participativa los representantes sociales actúan de conformidad con las instrucciones dadas por el pueblo.

Estas autoras recalcan que en el actual modelo democrático, la relación del Estado con las personas se fundamenta en la oportunidad que tienen estas últimas de participar en la gestión pública y de incidir en las medidas que se relacionan con su calidad de vida o que los afectan de alguna manera como individuos o como grupos, ya que se entiende que el pueblo no está subordinado a la administración estatal, sino que, por el contrario, esta última se constituye en una maquinaria que funciona por y para el bienestar de la comunidad. En este sentido, la participación es entendida como una acción incluyente, que integra y articula a los partícipes de una sociedad.

### **La participación ciudadana**

La participación ciudadana expresa la posibilidad de tomar parte en la vida social, no solo como miembro de una comunidad, sino también como titular de derechos y deberes que implican un ejercicio consciente y responsable, lo que abre la posibilidad de utilizar herramientas otorgadas por la ley a quienes gozan de capacidad jurídica plena para tomar decisiones y ser parte de algo sin ningún tipo de representación.

Lo realmente importante es que para participar se necesita únicamente la decisión de tomar parte en algo y el aprovechamiento de los escenarios correspondientes; la utilización de los instrumentos de participación dependerá de los requisitos que haya fijado la legislación en cada caso.

### ¿Para qué participar?<sup>2</sup>

- Mejorar las condiciones de vida.
- Ejercer deberes y hacer respetar derechos.
- Influir en la toma de decisiones.
- Construir alianzas.
- Crear escenarios propositivos de diálogo, discusión y concertación.
- Elegir a quienes representarán intereses colectivos.
- Establecer de manera conjunta, formas de manejo del territorio.
- Dar información que optimice la toma de decisiones.
- Lograr decisiones más concertadas, discutidas, socializadas y consensuadas.
- Evitar la corrupción.
- Reconocer los problemas y buscar posibles salidas.
- Prevenir futuras confrontaciones o dar soluciones a las existentes.
- Contribuir en la elaboración de planes, programas y políticas ambientales.
- Contribuir a la elaboración de presupuestos, ejecutarlos y hacerles seguimiento.
- Contribuir con los proyectos, obras o actividades o hacer seguimiento o fiscalización de estos.
- Hacer realidad la cogestión.

En este sentido, la participación resulta fortalecedora de las capacidades de autoorganización de la sociedad, constituye un medio de socialización de la política y de generación de nuevos espacios y mecanismos de articulación entre Estado y sociedad.

### Elementos de la participación ambiental

Es necesario referirnos a los tres elementos que integran la participación, ya que funcionan como sistema, como un engranaje: si falta uno de ellos, la gobernanza se debilita y comienza a funcionar mal.

---

2 Rodríguez y Muñoz Ávila (2009).

No son solo elementos constitutivos de un todo que es la gobernanza ambiental, sino que representan tres derechos fundamentales en el ámbito ambiental: el acceso a la información, el acceso a la justicia y la participación pública en asuntos ambientales.

### **Acceso a la información**

No es posible hablar del acceso a la participación sin considerar primero la posibilidad de contar con información suficiente para entrar a ser parte de un escenario participativo, es decir, que el acceso a la información es un presupuesto indispensable de la existencia del derecho a participar. No es suficiente poder acceder a los escenarios y mecanismos de participación si no se ha conocido previamente la información del asunto en el que se pretende incidir. Por eso, este también es un derecho, el derecho fundamental a la información. La información construye un criterio; el mayor acceso a la información específica lo fortalece y lo reviste de calidad. Cuando se tienen argumentos fuertes, se construye una participación profunda.

### **Acceso a la justicia**

El acceso a la justicia consiste en que toda persona pueda acudir a los organismos judiciales cuando su derecho de acceso a la información y a la participación hayan sido vulnerados. Particularmente en materia ambiental, el acceso a la justicia ha sido un instrumento para la protección del derecho a un ambiente sano, por medio de diversas acciones. Así, las partes interesadas pueden reclamar la protección de un derecho individual o colectivo frente al Poder Judicial o por la vía administrativa ante otras entidades estatales.

### **La participación en la gestión ambiental**

El derecho a participar es el derecho de todas las personas a conocer, intervenir e incidir en la decisión respecto de actividades, obras o proyectos que involucren sus intereses. Asimismo, refiere al derecho de la comunidad a participar de los procesos de elaboración de programas, planes y políticas.

Este derecho implica la obligación del Estado a respetar otros derechos, tales como el derecho a ser escuchado, al debido proceso y a obtener respuesta por parte de la Administración.

## Los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia como derechos humanos

Estos tres elementos, en conjunto denominados *derechos de acceso* son derechos humanos encuadrados dentro de la categoría de derechos civiles y políticos. De esta forma se encuentran regulados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 25 y 2.3 y 14), por lo que los Estados están obligados a respetar y garantizar sus disposiciones en condiciones de igualdad y no discriminación.

Esta protección especial brindada por el derecho internacional de los derechos humanos deriva de su carácter esencial para la vida democrática y de su condición como catalizadores para la realización de otros derechos, pues resultan indispensables para lograr una buena gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas y una gestión pública inclusiva y participativa (CEPAL, 2016).

Los derechos de acceso, en cuanto derechos civiles y políticos, posibilitan el logro de otros derechos enmarcados en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, como en el caso del derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado, al agua o al disfrute de un medio ambiente sano.

Según John H. Knox (2012)<sup>3</sup> es precisamente en este ámbito, el ambiental, donde se ha consagrado con gran fuerza el círculo virtuoso entre los derechos de acceso, los derechos humanos y el medio ambiente.

Un hito en materia de derechos de acceso lo constituye el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, según el cual “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán

---

3 Disponible en: <[https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/MAYE/Publicaci%C3%B3n%20ddhh%20y%20medio%20ambiente\\_versi%C3%B3n%20completa%2007112017.pdf?download](https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/MAYE/Publicaci%C3%B3n%20ddhh%20y%20medio%20ambiente_versi%C3%B3n%20completa%2007112017.pdf?download)>.

facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”<sup>4</sup>

### El Principio 10 y las Convenciones de Río

Además, algunos elementos del Principio 10 han sido recogidos en múltiples acuerdos multilaterales ambientales. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación señala que las partes “promoverán de manera permanente el acceso del público a la información pertinente” (artículo 19), que “deben garantizar que las decisiones relativas a la elaboración y ejecución de programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía se adopten con la participación de la población y de las comunidades locales” (artículo 3) y que promuevan “el funcionamiento más eficaz de las instituciones y estructuras jurídicas nacionales existentes” (artículo 19). A su vez, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) contienen importantes referencias a los tres derechos de acceso.<sup>5</sup>

### El Principio 10 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Por otro lado, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, que establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, vincula los derechos de acceso con los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Los derechos de acceso se encuentran en el centro de la agenda y permean todos los ODS. No obstante, el ODS 16 es el que agrupa de manera expresa los tres derechos de acceso. Este ODS explicita el compromiso de los Estados en

---

4 El origen del Principio 10 se encuentra en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en la que los países de América Latina y el Caribe formularon la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río.

5 Véase el artículo 6 de la CMNUCC; los artículos 8, 10 y 17 del CDB.

lo concerniente a garantizar: i) el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales; ii) la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas, y iii) la igualdad de acceso a la justicia. Asimismo, la agenda llama a crear instituciones eficaces, responsables y transparentes, y a adoptar leyes y políticas no discriminatorias a favor del desarrollo sostenible.

## El Acuerdo de Escazú

El Principio 10 de la Declaración de Río dio lugar al llamado Acuerdo de Escazú, el primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe que rige oficialmente desde el 22 de abril de 2021 para la región.

Es un acuerdo vinculante, lo que implica que los Estados parte se encuentran obligados a cumplir con sus disposiciones. A tal efecto, el instrumento se rige por el derecho internacional. Tiene por objetivo “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”.

Es importante destacar este Acuerdo, porque en lo que tiene que ver con la democracia y la gestión ambientales da un marco de actuación a las autoridades estatales y constituye una hoja de ruta para la planificación en todos los niveles de gobierno: nacional, departamental y local. En este sentido, debe constituirse como un instrumento que impulse la acción del Estado para proteger a las personas y garantizar que todas tengan derecho a participar en las cuestiones ambientales del país y así preservar los recursos naturales para las generaciones futuras.

## La gestión ambiental

Previo a incorporar conceptos y elementos de gestión ambiental, se propone un repaso acerca de qué significa la gestión pública. En este sentido, la gestión pública es entendida como la acción conjunta del Estado y la comunidad para

lograr la implementación y ejecución de programas y proyectos, la evaluación de los resultados y monitoreo, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de determinados fines, objetivos y metas.

Según Pérez (2000), la gestión podría ser considerada como el “ejercicio de la potestad estatal para conseguir los objetivos de las políticas de gobierno... De esta forma se llega a la definición de gestión pública en general como un conjunto de actividades de las instituciones públicas y privadas, en cuanto las actividades de estas últimas instituciones sean reconocidas, esto es, concesionadas, autorizadas, privatizadas, etc., por el Estado, pero que son acciones que anteriormente han sido potestativas de este conductentes a ejecutar las políticas de desarrollo sustentable”.

No obstante, emergen en la sociedad nuevas inquietudes y preocupaciones que dan cuenta de su permanente cambio y que debe afrontar nuevos desafíos que exigen nuevas respuestas, otras acciones, que llevan a revisar conceptos. Es así como emerge el *desarrollo sostenible* como un nuevo paradigma del desarrollo y de la planificación, que exige incorporar lo ambiental en las acciones de la agenda pública. Con esto lo ambiental se pondera como una dimensión *per se* y se manifiesta a través de la gestión ambiental, que no es otra cosa que una gestión pública ambiental.

Esta gestión pública de contenido ambiental, denominada gestión ambiental, puede entenderse como: “El manejo participativo de las situaciones ambientales de una región por los diversos actores, mediante el uso y la aplicación de instrumentos jurídicos, de planeación, tecnológicos, económicos, financieros y administrativos, para lograr el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de un marco de sostenibilidad” (Guhl y otros, 2000: 31).

Encontramos diversas conceptualizaciones en torno a la gestión ambiental, que se recogen en esta guía:

“El conjunto de actividades humanas encaminadas a procurar la ordenación del medio ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable” (Brañes, 1991).

“Un proceso técnico, administrativo, financiero y político, por medio del cual las autoridades encargadas organizan un conjunto de recursos de diversa índole (humanos, financieros, técnicos, de información, etc.) que

tienen como finalidad la protección, manejo y preservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en un territorio específico. Las autoridades públicas son las encargadas de garantizar un manejo adecuado y racional de los recursos renovables y del medio ambiente desde una perspectiva de su preservación en el tiempo y de su uso razonable. La gestión ambiental, debe entenderse como un proceso social y político continuo en el que intervienen diversos actores (políticos, económicos y sociales) y en el que se definen, formulan y ejecutan un conjunto de acciones que tienen como finalidad el desarrollo sostenible de un territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.” Esta definición la expresó Esperanza González en el año 2001, en relación con la gestión ambiental en pequeños municipios en la *Revista Foro de Bogotá*.

Cabe destacar, que las decisiones y los actos políticos están enmarcados dentro de un ordenamiento jurídico derivado de los objetivos y los propósitos nacionales, establecidos previamente en acuerdo político y, en el mejor de los escenarios, consensuado colectivamente por los grupos sociales. Por lo que la gestión ambiental deberá desarrollarse mediante diversas estrategias, mecanismos e instrumentos anteriormente fijados por el Estado, en el cumplimiento de los objetivos de conservación y búsqueda del desarrollo sostenible.

En este sentido, el conocimiento de las normas y de los instrumentos de gestión ambiental generan capacidades y otorgan mayores herramientas de información y participación para la sociedad y para el interior de la administración municipal.

En el marco de la gestión ambiental, se deben identificar los cambios ocurridos que impactan en el quehacer político: la crisis climática y social impulsó un cambio de paradigma que propone un desarrollo basado en la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras, lo que se dio a llamar *desarrollo sostenible*.

Este nuevo paradigma de desarrollo sostenible motivó al país a asumir compromisos en tal sentido. En el ámbito internacional se acuerdan políticas que implican un cambio en el modo de llevar los asuntos ambientales de los países. A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) o Cumbre de la Tierra en el año 1992, se pone en marcha el desarrollo sostenible, reuniendo dos líneas de pensamiento y de acción: por un lado, una línea concentrada en

las metas de desarrollo y la otra en el control de los impactos perjudiciales de las actividades humanas sobre el ambiente.

En este contexto, la gestión ambiental surge como la herramienta para atender de manera eficaz los problemas ambientales y proporcionar soluciones viables.

### Principios de política ambiental

El reconocimiento de la centralidad de la crisis ambiental en la vida de la sociedad contemporánea dio lugar a la aparición de un quehacer político que busca adecuarse a las nuevas realidades y a un contexto de crisis climática. En el ámbito de la política ambiental surgen nuevos principios que ponen de manifiesto esta realidad y que son capaces de interpretarla.

Por ende, al desarrollar un plan de gestión ambiental, se deben tener en cuenta algunos principios fundamentales de la política ambiental, entre los cuales cabe mencionar:

- El principio de *prevención*: priorizar la prevención por sobre la remediación o corrección.
- El principio *precautorio* permite, frente a una eventual obra o actividad con posibles impactos negativos en el medio ambiente, que la decisión política que no da lugar a su realización se base exclusivamente en indicios del posible daño sin necesidad de requerir la certeza científica absoluta. Es decir, que la falta de certeza científica no es excusa para evitar políticas preventivas.
- El principio de *progresividad y de no regresión*. Estos principios implican el reconocimiento del derecho a vivir en un medio ambiente sano como un derecho humano. En este sentido, el principio de no regresión establece que, una vez reconocido como derecho humano, este no puede ser coartado, destruido ni derogado; este principio se homologa a todos los instrumentos jurídicos de derechos humanos. El principio de progresividad indica que el Estado debe adoptar medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial, que tengan como finalidad el incremento gradual, constante, sostenido y sistemático de la protección ambiental, buscando alcanzar su plena efectividad en justo equilibrio con la protección y promoción del resto de los derechos humanos (Peña, s/f).

- El principio de *soberanía* permanente de los Estados sobre sus recursos naturales sin perjudicar a los otros Estados.
- El principio de *máxima publicidad y transparencia activa*: el reconocimiento de este principio asegura los máximos esfuerzos para facilitar el acceso a la información y el listado de acciones que comprende el ejercicio del derecho de acceso a la información.

## Principales herramientas jurídicas y políticas para la gestión ambiental

Existen diversos instrumentos para la gestión ambiental, que tanto a nivel nacional, departamental y local pueden ser utilizados según la situación o problemática que requiera una respuesta de parte de las autoridades.

Es posible clasificar los diversos instrumentos en preventivos, correctivos y de conservación y mejoramiento. Si bien la mayor efectividad de las herramientas de gestión ambiental se logra cuando son aplicadas a priori (ya que permite un uso más eficiente de los recursos naturales y del entorno, evitando o previniendo posibles conflictos socio ambientales), las condiciones no siempre están dadas y se deben poner en práctica otras habilidades correctivas, de conservación o mejoramiento.

Según la Ley General de Protección del Ambiente 17.284, estos son los instrumentos de gestión ambiental en Uruguay:

- La ley, demás normas legales y reglamentarias, las normas departamentales y otras disposiciones de protección del ambiente, así como los instructivos, directrices o guías metodológicas que se dictaran.
- Los programas, planes y proyectos de protección ambiental.
- La información ambiental y la sensibilización, educación y capacitación ambiental.
- El establecimiento de parámetros y estándares de calidad ambiental.
- Las declaraciones juradas, la evaluación del impacto ambiental previa convocatoria de audiencia pública con arreglo y en los casos establecidos por los artículos 13 y 14 de la Ley 16.466, de 19 de enero de 1994, y los procesos de autorización correspondientes.

## 1. LA GOBERNANZA AMBIENTAL

- Los análisis y las evaluaciones de riesgo, las auditorías y certificaciones ambientales, y el ordenamiento ambiental.
- El sistema de áreas naturales protegidas.
- Los planes de recuperación y recomposición de oficio que se aprueben.
- Los incentivos económicos y los tributos.

En este capítulo se abordan los principales instrumentos para la gestión ambiental. En tal sentido, están los principales mandatos en el ámbito constitucional y, por otro lado, un cuerpo robusto de leyes y decretos que los reglamentan y refieren a la protección del medio ambiente, al planeamiento territorial, a la ejecución, control y seguimiento de actividades con potencial impacto ambiental en el territorio. Asimismo, se identifica un tercer grupo de instrumentos en el ámbito político.

Estos instrumentos para la gestión ambiental comprometen a todos los actores sociales, públicos y privados, incorporan derechos y obligaciones, atributos y deberes. Es en este marco que resulta imperioso enfatizar en el conocimiento de las normas, los reglamentos y las leyes que hacen a la democracia ambiental en el país.

### Aspectos constitucionales de la gestión ambiental

#### ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

En Uruguay, la protección del ambiente se encuentra consagrada en la Constitución de la República desde el año 1997, cuando se reformó su artículo 47 para dar lugar, en su inciso primero, a la siguiente disposición: “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente”.

La incorporación del interés general es posible entenderla como el reconocimiento de un bien que es de interés colectivo y que adquiere valor no solo desde su uso y aprovechamiento, sino también desde ese carácter colectivo. Este *interés general* al que hace referencia la Constitución podría ser un límite para actores de actos de depredación, destrucción o contaminación que lleven a cabo intereses individuales.

La ley que reglamenta esta primera disposición del artículo 47 es la Ley General de Protección del Ambiente (Ley 17.283, del 28 de noviembre de 2000), que detalla las áreas temáticas que quedan cubiertas por la declaración de interés general.

En el año 2004, por iniciativa popular, se agregó otro inciso al artículo 47, referido en términos generales al agua y al saneamiento. Desde el punto de vista ambiental el inciso se inicia con la declaración de esencialidad del agua como recurso natural para la vida misma, y establece que el acceso al agua potable y al saneamiento “constituyen derechos humanos fundamentales”. Este inciso fue reglamentado por la Ley de Política Nacional de Aguas (Ley 18.610, del 2 de octubre de 2009).

### Marco normativo ambiental nacional

Una planificación ambiental apropiada requiere de un marco regulatorio y normativo que encuadre las actividades públicas y privadas de desarrollo para que estas se realicen sin contaminación ni degradación de los recursos ni disminución de la calidad de vida de la población y de forma racional, es decir, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida, así como en la conservación y restauración de los ecosistemas (Pérez, 2000).

En este sentido, a continuación, se presenta una selección de esta normativa con las leyes de referencia para toda la acción ambiental, para todos los niveles de gobierno, y que brindan en marco legal y político para la planificación ambiental nacional, departamental y local.

#### LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

La Ley General de Protección del Ambiente 17.283 del 28 de noviembre del 2000, que reglamenta el artículo 47 de la Constitución, se constituye en la primera ley de alcance nacional que declara de interés general y garantiza la protección del ambiente.

Esta ley establece las previsiones generales básicas atinentes a la política nacional ambiental y a la gestión ambiental coordinada con los distintos sectores públicos y privados en el Uruguay. Se garantiza el derecho de los habitantes de la República a ser protegidos en el goce de un ambiente sano y equilibrado. Asimismo, se reconoce el derecho-deber de las personas y

organizaciones a participar en la protección del ambiente y se agrega que la gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.

Según la ley, el Estado y las entidades públicas en general tienen el deber de promover un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, protegiendo el ambiente y, si este fuere deteriorado, recuperarlo o exigir su recuperación.

**Información:** La ley, en sus artículos 6.f y 7.c, hace referencia al derecho de la información, y recoge el principio de *transparencia activa*: la política nacional se basará en la gestión ambiental y ella debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado. Según esta ley, la *información y la sensibilización ambientales* constituyen instrumentos de gestión ambiental. En su artículo 12 la ley refiere al informe del estado del medio ambiente: el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente,<sup>6</sup> elaborará anualmente un *informe nacional* sobre la situación ambiental, que deberá contener información sistematizada, referenciada y organizada por áreas temáticas.

**Participación:** El derecho a la participación está consagrado en la ley en el artículo 6.d: la política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en la protección del ambiente, que constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el *derecho-deber* de participar en ese proceso. El artículo 1.f declara de interés general la *cooperación* ambiental regional e internacional y la *participación* en la solución de los problemas ambientales globales.

**Educación ambiental:** El artículo 11 de la ley señala que las entidades públicas fomentarán la formación de la *conciencia ambiental* de la comunidad mediante actividades de educación, capacitación, información

---

6 El primer ministerio encargado de la temática ambiental fue el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado por Ley 16.112, de 30 de mayo de 1990, pero las competencias ambientales asignadas por ley al MVOTMA fueron transferidas al Ministerio de Ambiente, creado por el artículo 291 de la Ley 19.889, de 9 de julio de 2020, como Secretaría de Estado con competencias exclusivamente en materias ambientales.

y difusión, tendientes a la adopción de comportamientos consistentes con la protección del ambiente y el desarrollo sostenible. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente priorizará la planificación y ejecución de actividades coordinadas con las autoridades de la educación, las autoridades departamentales y locales y las organizaciones no gubernamentales.

**El derecho a un medio ambiente sano:** La ley hace referencia explícita al derecho de los habitantes de la República al goce de un medio ambiente sano. En este sentido, la comprensión de la existencia de este derecho humano a vivir en un medio ambiente sano como parte integrante del conjunto de derechos inherentes e inalienables a la persona humana resulta central como punto de partida para el desarrollo de toda la temática ambiental. Como señala al respecto Gross Espiell (Blengio Valdés, s/f), el derecho a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado no es un nuevo derecho, como muchos afirman. La declaración o reconocimiento jurídico en forma independiente o autónoma del derecho a vivir en un medio ambiente sano es fruto de la necesidad de preservar la vida en el planeta, en mérito a las innumerables agresiones al ecosistema y a las visibles consecuencias por demás negativas del proceso de destrucción de la vida en el mundo. Constituye un aspecto o protección del derecho a vivir, por lo que en este concepto la formulación del derecho humano a vivir hace imprescindible la preocupación por el medio en el cual se habita.

Se debe considerar que hay varios elementos en esa concepción del derecho como un derecho individual, pero a la vez colectivo y también universal. Por un lado, el deber del Estado de abstenerse para no inhibir su ejercicio, pero, por el otro, la necesidad del quehacer estatal, en lo que respecta a la creación de políticas de desarrollo en la protección del ambiente.

Plantear el *derecho humano a vivir en un medio ambiente sano* resulta una exigencia para el modelo de desarrollo actual, donde los efectos del cambio climático llevan a plantear una necesaria transición hacia políticas amigables con el medio ambiente que promueven la preservación de la naturaleza y la necesaria eliminación de factores que degradan las condiciones mínimas de ser humano, como son la pobreza, el hambre y la desnutrición.

### LEY DE SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

La Ley 17.234 del año 2000 declara de interés general la creación y gestión de un sistema nacional de áreas protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas y los planes nacionales de protección ambiental. En el año 2005, el Decreto 52/2005 reglamentó dicha ley.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) es un instrumento de política nacional para la gestión ambiental y una herramienta que permite armonizar el cuidado del ambiente, en particular, de la diversidad biológica, con el desarrollo económico y social del país.

Está formado por un conjunto de áreas naturales ubicadas en territorio nacional, continental, insular o marino, representativas de los ecosistemas del país, que, por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, aun cuando hayan sido transformadas por el ser humano.

Son varios los objetivos del SNAP. Algunos de ellos tienden a la conservación y otros a la gestión del territorio.

De conservación:

- Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas que comprendan la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas, en peligro o amenazadas de extinción.
- Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas.
- Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales.
- Evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas.
- Proteger los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas, con fines de conocimiento público o de investigación científica.

De gestión:

- Proveer oportunidades para la educación ambiental e investigación, estudio y monitoreo del ambiente en las áreas naturales protegidas.
- Proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre, compatibles con las características naturales y culturales de cada área, así como también para su desarrollo ecoturístico.
- Contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en estas o en las zonas de influencia.
- Desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras.

En la actualidad, Uruguay cuenta con 17 áreas integradas al SNAP a lo largo de todo el territorio nacional, con personas viviendo, produciendo y haciendo uso de esos espacios.

### **LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

Las herramientas de ordenamiento territorial refieren al conjunto de acciones políticas, técnicas y administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas para la toma de decisiones con relación a la ocupación ordenada y al uso sostenible del territorio, el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y de las actividades económicas y sociales.

El ordenamiento territorial se constituye en un proceso planificado para organizar y armonizar la ocupación y el ordenamiento del espacio de manera sostenible. Debe resolver diversos problemas, como impactos ecológicos y paisajísticos, desequilibrio en los recursos naturales, superposición de usos del territorio, conflictos entre sectores, actividades y entre los habitantes locales y actores externos, entre otros.

En Uruguay, la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del año 2008 establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial, especialmente a través de instrumentos de planificación que incluyen disposiciones para la sustentabilidad ambiental.

## 1. LA GOBERNANZA AMBIENTAL

En su artículo 5, la ley establece los principios rectores que guían las acciones y la actividad política:

- a. La planificación ambientalmente sustentable con equidad social y cohesión territorial.
- b. La coordinación y cooperación entre las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial.
- c. La descentralización, promoción del desarrollo local y regional.
- d. La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamientos territorial.
- e. La distribución equitativa de cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.
- f. La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.
- g. La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social con objetivos de desarrollo integral.
- h. El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección.
- i. La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna.
- j. La tutela y valorización del patrimonio cultural.
- k. La prevención de conflictos.
- l. El carácter público de la información territorial.

### LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es un instrumento preventivo de gestión ambiental que en Uruguay se aplica desde el año 1994. Plantea un procedimiento técnico y participativo para la identificación y valoración, en forma anticipada, de las consecuencias ambientales de un proyecto aún no ejecutado, con la finalidad de eliminar, mitigar o compensar sus impactos ambientales negativos. Podríamos afirmar que es uno de los más eficaces instrumentos para asegurar y garantizar la participación ciudadana.

Las actividades humanas generan alteraciones al ambiente que pueden ser positivas o negativas, cuando dichas alteraciones son significativas se traducen en un Impacto Ambiental, por ende, la Evaluación de Impacto Ambiental es el instrumento preventivo por excelencia aplicable a las acciones humanas antes de que ellas sean ejecutadas (Massolo, 2015).

En Uruguay, el régimen de EIA existe desde la vigencia de la Ley 16.466, del 19 de enero de 1994 y su Decreto reglamentario (originalmente, el Decreto 435/994, de 21 de septiembre de 1994). En el año 2005, el Decreto 435/994 fue sustituido por el Decreto 349/005, de 21 de septiembre de 2005, que actualmente regula las autorizaciones ambientales y que fue basado en un proceso de revisión y participación realizado a través de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA), de manera multidisciplinaria e interinstitucional.

La ley obliga a la elaboración de un estudio de impacto ambiental que se aplica a determinados proyectos que se prevean implementar, que deberá ser presentado por la o el promotor del proyecto ante el Ministerio de Ambiente para avanzar en la concreción de dicho proyecto.

Las EIA permiten tener una activa participación ciudadana, ya que los distintos grupos sociales pueden conocer los aspectos del proyecto propuesto y opinar acerca de este, por medio de los mecanismos de audiencia pública y puesta de manifiesta que se retomarán más adelante.

Según la ley, se considera impacto ambiental negativo o nocivo toda alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del medio ambiente causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que directa o indirectamente perjudiquen o dañen: la salud, seguridad o calidad de vida de la población; las condiciones estéticas, culturales o sanitarias del medio; la configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales.

La EIA es un instrumento de gestión ambiental que comprende todos los aspectos ambientales de las iniciativas económicas y sociales más relevantes que quedan sujetas a un conjunto de autorizaciones. La más importante de ellas es conocida como *Autorización Ambiental Previa* (AAP). Para lograrla se prevén mecanismos obligatorios de acceso a la información y participación pública, como la *puesta de manifiesto* y una eventual *audiencia pública*.

El artículo 5 de esta ley establece, además, mecanismos de información activa, donde el MVOTMA (actual Ministerio de Ambiente) deberá llevar un registro de los estudios de impacto ambiental referidos a todas las actividades, construcciones u obras descritos en el artículo 6. Por su parte, el artículo 27 del Decreto reglamentario 349/005 establece que el MVOTMA llevará un registro de información de relevancia ambiental, en que se incluirán los proyectos que sean comunicados, su clasificación, las solicitudes de áreas protegidas, los estudios de impacto ambiental (EIA) y los profesionales intervinientes, los informes ambientales resúmenes, las resoluciones que otorguen autorizaciones y otros informes que resulten vinculantes.

Según el Ministerio de Ambiente (2020), “este instrumento ha contribuido al desarrollo de la conciencia ambiental general, en aplicación de los principios de la política ambiental nacional, previstos en la Ley General de Protección del Ambiente (LGPA); y ha suplido las carencias de otros mecanismos y regulaciones, posibilitando la intervención anticipada de la Administración.”

### LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Como se señaló anteriormente, una adecuada gestión ambiental requiere la intervención de todos los actores involucrados en los procesos de toma de decisión de actividades, proyectos o programas que tengan un posible impacto ambiental en el territorio. Por ende, la generación de información y su publicación es requisito indispensable para una gestión ambiental transparente y democrática. La gobernanza ambiental requiere de una ciudadanía consciente e informada, que sea capaz de tomar decisiones válidas y eficaces para el medio ambiente y para la comunidad que integra.

En Uruguay, el derecho de acceso a la información se encuentra reconocido, aunque no de manera explícita, en la Constitución de la República. El artículo 29 de esta consagra la *libertad de expresión* y los artículos 72, 82 y 332 otorgan el marco jurídico para sostenerla. Allí se consagran los derechos inherentes a la personalidad humana o a la forma republicana de gobierno y se establece que cuando la Constitución otorga derechos a los individuos, estos derechos no dejarán de aplicarse por falta de reglamentación (Rossi, 2007).

En la actualidad, el principal instrumento legal para el acceso a la información ambiental en Uruguay es la Ley de Acceso a la Información Pública 18.381, del 17 de octubre de 2008, sin perjuicio de la reciente entrada en

vigor del Acuerdo de Escazú (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe), sobre el cual hicimos hincapié en el capítulo anterior.

La ley constituyó un gran avance en la materia al reconocer en forma expresa este derecho, establecer obligaciones concretas a los organismos públicos y efectivizar herramientas para el acceso a la información a nivel administrativo y judicial. Además, la ley creó un órgano de control, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP),<sup>7</sup> que tiene como cometido realizar todas las tareas necesarias para cumplir con los objetivos y con las disposiciones de la ley.

Hay dos puntos a destacar en lo que concierne a la temática de esta guía en relación con las funciones y los atributos en la función pública. Por un lado, qué se entiende por información pública y, por otro, quién está obligado a brindarla.

Atendiendo al primer punto, el artículo 2 de esta ley establece que se considera información pública “toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”.

En cuanto al segundo punto: toda la información existente en el Estado debe ser accesible, ya que se considera propiedad de todos los ciudadanos y ciudadanas.

No obstante, la información puede ser proporcionada por un tercero, pero al encontrarse en manos de un organismo público es considerada información pública. El sujeto que brinde la información será un organismo público, estatal o no, lo que significa que quedan incluidas las personas públicas no estatales (ej.: INAVI, INIA, LATU, MEVIR), entes autónomos (ej.: UTE, ANCAP, ANEP, BSE, BHU, BROU, UDELAR) y servicios descentralizados (ej.: ANP, ANTEL, OSE, ASSE, INAU).<sup>8</sup>

---

7 Para más información sobre la UAIP visite <[www.uaip.gub.uy](http://www.uaip.gub.uy)>.

8 Portal para hacer pedidos de acceso a la información: <[quesabes.org](http://quesabes.org)>.

La ley, además, es amplia en relación con quiénes pueden solicitarla, ya que el artículo 3 dispone que el acceso a la información es “un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante”. Por otra parte, afirma que no se deben justificar las razones por las cuales se solicita la información. Esto lo refuerza el ya mencionado Acuerdo de Escazú, en vigor desde el 23 de abril del año 2021, en su artículo 2, inciso a), que declara que el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende “solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita”.

Es interesante resaltar que el derecho a la información pública implica, por un lado, la obligación de brindar información, pero también el deber de la administración de hacer pública la información de interés público de forma continua y proactiva, sin que exista demanda expresa (Lanza, Neme y Gómez, 2013).

### **LEY DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La Ley 19.272 resulta de especial relevancia en lo que refiere a esta guía, por tratarse de una norma referida a la descentralización de las funciones públicas y por ser la que reglamenta la existencia del tercer nivel de gobierno municipal, creando la figura del alcalde y los concejales. Asimismo, le otorga expresamente competencias al municipio en la conservación del ambiente, como la adopción de medidas preventivas y la participación en el diseño de programas y la promoción de la participación social, con el consiguiente mejoramiento de la gobernanza ambiental, obligando a incorporar en su trabajo mecanismos de participación, los que se presentarán en el próximo capítulo. La descentralización abrió espacios en el ámbito local para la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión política, una herramienta que los gobiernos locales están dispuestos a fortalecer, como se ha observado en el recorrido hacia la elaboración de la guía.

La ley otorga expresas competencias a los municipios en materia de fomento de la participación y creación de ámbitos para su desarrollo. La participación ciudadana es un principio cardinal del sistema de descentralización local (artículo 3), al punto de que los municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local. Cada municipio deberá brindar los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados para que la población participe de la información, la

consulta, la iniciativa y el control de los asuntos de su de su competencia (Lanza, Neme y Gómez, 2013).

### **LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DENTRO DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL**

El municipio es un órgano descentralizado de la persona jurídica gobierno departamental. Dicha persona jurídica está compuesta por el intendente, la Junta Departamental y las autoridades locales (artículo 362 de la Constitución).

Las autoridades locales previstas por la Constitución son las Juntas Locales, órganos desconcentrados del intendente, cuyos miembros son designados y destituidos por él, pudiendo este revocar sus resoluciones, tanto por razones de conveniencia u oportunidades, como por razones jurídicas, al considerar los recursos administrativos que las y los interesados pueden interponer contra las resoluciones de las Juntas Locales (artículo 317 de la Constitución).

Las Leyes 15.567 y 19.272 regulan la existencia de los municipios, establecen sus atributos y cometidos, con una modificación trascendente introducida por esta última: contra las resoluciones de los municipios solo cabe el recurso de anulación interpuesto por los interesados para ante el intendente, siempre que estuviera fundado en razones jurídicas (por ser contrarios a una “regla de derecho”).

El intendente no ejerce poder jerárquico alguno respecto de los municipios, ni tampoco poderes de contralor. Quien controla a los municipios, según la Ley 19.272, artículo 18, es la Junta Departamental, “la que tendrá sobre los Municipios los mismos poderes de contralor que ejerce sobre la Intendencia”.

Los poderes de contralor que ejerce la Junta Departamental sobre el intendente son: el pedido de informes, el llamado a sala, la formación de comisiones investigadoras o la solicitud al Tribunal de Cuentas para que le informe sobre cuestiones relativas a la hacienda o la administración (Constitución, artículo 273, num. 4.º, 285 y 286).

Consecuente con el espíritu descentralizador, la única obligación que tienen los municipios es rendir cuentas anualmente ante el gobierno departamental de la aplicación de los recursos que ha recibido (artículo 13, num. 18 de la Ley 19.272).

Por su parte, el gobierno departamental está obligado a establecer recursos financieros en su presupuesto quinquenal y el Estado en el presupuesto nacional en el “Fondo de Incentivos para la gestión de municipios”. Asimismo, el gobierno departamental deberá proveer a los municipios los recursos humanos y materiales necesarios para lo cual el presupuesto departamental deberá contener un programa para cada uno de los municipios (artículos 19 y 20 de la ley).

### **ACUERDOS Y POSIBILIDAD DE ARTICULACIÓN**

En cuanto a la materia municipal, es importante resaltar la posibilidad de que el gobierno nacional acuerde con el gobierno departamental respectivo asignar determinados asuntos a determinados municipios, que podrían estar vinculados a cuestiones territoriales (por ejemplo, seguimientos ambientales) o temas sectoriales (vinculados a desarrollos productivos que ya se venían trabajando).

Conceptualmente, es relevante que se identifique la posibilidad de que se generen acuerdos, entre municipios de un mismo departamento o de más de un departamento. Esto indica que los asuntos que trate el municipio pueden depender de los acuerdos y de la estrategia para trabajar esos acuerdos. En un mismo departamento las temáticas se relacionan, se vinculan, se entrelazan, y la articulación con los demás municipios es una estrategia fundamental para integrar aquellos asuntos en sus agendas.

Estas son algunas de las disposiciones de la ley que otorgan mayor autonomía a los gobiernos municipales. Las disposiciones que se encuentran ligadas a temas de gobernanza, así como atributos o competencias vinculadas con asuntos ambientales o con la participación de la sociedad, las que se analizarán en capítulo aparte.

### Instrumentos de política ambiental

Las declaraciones de política ambiental de un país son una herramienta eficaz para comprender el compromiso asumido por dicho país. En este sentido, Uruguay cuenta con un amplio marco de política ambiental integrado por una serie de instrumentos que contienen lineamientos y orientaciones para la acción a mediano y largo plazo:

#### **PLAN NACIONAL DE RESPUESTA AL CAMBIO CLIMÁTICO**

Se trata de un sistema de acuerdos, compromisos, objetivos, metas y metodología de trabajo, que se concretó en el año 2010, que busca lograr un abordaje integral de los distintos temas y que las políticas que se apliquen tengan continuidad en el tiempo y sean sinérgicas entre sí.

#### **POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO**

La Política Nacional de Cambio Climático es un instrumento que ofrece el marco estratégico de largo plazo para guiar las transformaciones que Uruguay viene transitando, para hacer frente a los desafíos del cambio climático y la variabilidad. Pretende, además, atender las obligaciones internacionales asumidas con la ratificación del Acuerdo de París. Fue elaborada de forma participativa entre febrero y agosto de 2016, y aprobada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo 310/017.

De forma que existe un marco político generado que abre un paraguas de posibilidades desde dónde trabajar. El recientemente elaborado Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible será, para las cuestiones de esta guía, un documento indispensable de apoyo en la labor ambiental, en todos los niveles de gobierno, así como para la sociedad civil.

#### **PLAN NACIONAL AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Fue aprobado por el Gabinete Ambiental en diciembre de 2018. El proceso comenzó con un documento inicial generado en el marco del Sistema Nacional Ambiental a partir de una propuesta del MVOTMA, el cual fue puesto a consideración pública en primera instancia, durante el proceso de los “Diálogos en el Territorio”, llevados a cabo en todos los departamentos del país. También recoge aportes realizados por medio de una herramienta de participación en línea. Resultó un documento robusto en cuanto al contenido, con

un *enfoque de derechos* que permite ampliar la mirada a otras dimensiones que atraviesan los temas ambientales y forjar metas y acciones que inspiren a la planificación de gobiernos departamentales y locales.

El Plan es un instrumento de planificación estratégica de mediano y largo plazo para el ordenamiento eficiente del accionar y la coordinación de todos los actores involucrados en una política ambiental nacional para el desarrollo sostenible.

Es un plan flexible y adaptativo que acompaña e incorpora visiones y acciones para promover las políticas públicas ambientales en el proceso integral del desarrollo sostenible del país. En esta línea, sus metas integran las tres dimensiones de este modelo: ambiental, social y económica.

El Plan se basa en el conjunto de capacidades y logros en materia de institucionalidad y gobernanza que existe en el país, y a su vez tiene en cuenta las acciones que actualmente se encuentran implementadas, para desde allí construir y fortalecer capacidades del Estado. En él se encuentran incorporadas las problemáticas y las propuestas recogidas en el ámbito local y de los distintos sectores de la población, resultando, de esta manera, complementario a otros instrumentos de planificación existentes (tales como el Plan de Aguas, la Política Nacional de Cambio Climático, entre otros). Propone fortalecer y potenciar las autoridades ambientales y, dada la multidimensionalidad y transversalidad de los asuntos ambientales, plantea vínculos y espacios de acción para todas las instituciones participantes del sistema.

Las acciones del Plan están destinadas a la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, la calidad del agua, de suelo y del aire, así como a mejorar la vida de la población. En ese sentido, se estructura en dimensiones que abarcan los temas propios del ambiente y otros aspectos transversales.

Las dimensiones de este instrumento estratégico para la gestión ambiental son tres:

1. La primera dimensión comprende los objetivos y metas vinculados al estado del ambiente, apuntando a lograr un ambiente sano para la buena calidad de vida. Busca garantizar el derecho de acceso a un ambiente de calidad, biodiverso y funcional, así como al patrimonio cultural asociado.

## TEJIENDO COMUNIDADES SOSTENIBLES

La gestión ambiental, un desafío para los gobiernos municipales

2. La segunda dimensión está relacionada con los procesos socioeconómicos y productivos que afectan el ambiente.
3. La tercera dimensión abarca los procesos institucionales y culturales que determinan los procesos de gestión ambiental y la relación entre el ser humano y el ambiente.

El Plan puede constituirse en una hoja de ruta para las autoridades ambientales y los gobiernos locales que dentro de sus atribuciones ambientales deseen planificar sus acciones y actividades anuales en el marco de los lineamientos nacionales. Además, dota de indicadores que nos apoyarán en la labor de evaluación del impacto del quehacer ambiental en el territorio.



## 2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

En este capítulo se abordan aquellos mecanismos de participación en materia ambiental a través de los cuales la comunidad participa de manera activa de las actividades, los programas, acciones, planes o proyectos que potencialmente se instalarán en sus territorios. Estos mecanismos son jurídicos y legales, establecidos por ley o por decreto en el marco de una democracia participativa.

Por medio de estos mecanismos, la comunidad previamente informada accede a instancias de intercambio, discusión y decisión que serán relevantes para el desarrollo de los territorios. Asimismo, estos mecanismos establecen garantías para el acceso a la información al incorporar en la normativa ambiental la obligación de publicar los informes que establezca la legislación y su conocimiento por parte de la comunidad será condición para la realización de tal actividad o proyecto.

En este capítulo se presenta una sistematización de los principales mecanismos que promueven la participación pública en asuntos ambientales, prestando especial atención cuando se refieren a procesos que se suceden en el ámbito de los gobiernos municipales.

El derecho a participar de las personas en las decisiones que afectan su entorno es uno de los pilares de la democracia ambiental y significa que quienes se van a ver afectados por cualquier actividad tienen derecho a alzar su voz y a convertirse en actores en la formulación de su futuro (CEPAL, 2013).

Como se mencionó anteriormente, en Uruguay la Ley 17.283 que reglamenta el artículo 47 de la Constitución de la República, que refiere a la protección del ambiente, consagra el derecho a la participación en su artículo 6, literal D). Sostiene que “la protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso”. Este principio ambiental guiará la Política Nacional Ambiental del país.

En este sentido, el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones que impactan en el medio ambiente es una herramienta para la protección de los derechos humanos y para la adopción de decisiones y políticas más sostenibles. Cuando las personas tienen la oportunidad de participar en una decisión ambiental, aportar ideas, información y ofrecer posibles soluciones, la calidad de esas decisiones mejora y aumentan las posibilidades de que esas decisiones se puedan implementar mejor.

Como se verá más adelante, la participación desempeña un papel importante en la prevención de conflictos al permitir que las personas sean parte del proceso de toma de decisiones, además, otorga legitimidad a la decisión, lo que influye en el cumplimiento de esas decisiones (Gómez, 2018).

Por todo lo dicho, conocer los mecanismos con los que opera la ley para hacer efectivo ese derecho es fundamental para los gestores ambientales en el marco de su función pública.

La participación social en el ordenamiento territorial de Uruguay se enmarca en los artículos 72 y 73 de la **Ley de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**, los cuales señalan, respectivamente, que las instituciones públicas promoverán la participación social utilizando como mínimo los instrumentos que se establecen en la ley y que toda persona interesada podrá realizar propuestas.

Esta ley, además, crea la **Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial** a efectos de incorporar las distintas visiones a las políticas del sector. En este sentido, la Comisión se convierte en un espacio de articulación importante entre los variados actores sociales que integran el quehacer ambiental, incorporando a los sectores público y productivo, así como a la sociedad civil a la discusión.

La **Ley 17.283 de Protección del Ambiente** del año 2000, en su artículo 6 recoge, entre sus principios de política ambiental, la protección del ambiente como un compromiso que “atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho y el deber de participar en ese proceso”.

En este mismo sentido, la **Ley 17.234** que reglamenta el **Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas**, creó la **Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas**, integrada por delegados del Poder Ejecutivo, del

Congreso Nacional de Intendentes, de la Universidad de la República, de la Administración Nacional de Educación Pública, de las organizaciones representativas de las y los productores rurales y de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas. Y con relación a cada área natural protegida, creó una **Comisión Asesora Específica**, en la que están representados el Poder Ejecutivo, propietarias y propietarios de predios privados relacionados con el área, pobladores radicados en dicha área, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales ambientalistas con actividad vinculada al área.

### LA AUDIENCIA PÚBLICA, LA PUESTA DE MANIFIESTO Y LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En esta guía se hace foco en tres mecanismos de participación: la audiencia pública, la puesta de manifiesto y la evaluación de impacto ambiental con su respectivo estudio de impacto ambiental e informe ambiental resumen. Para entender en qué consiste cada uno de esos mecanismos y qué normativas obligan a ponerlos en marcha, se explican a continuación.

*La audiencia pública ambiental* es un mecanismo de participación que tiene por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, la comunidad o entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la futura implementación de proyectos o actividades que puedan generar impacto ambiental en el territorio, además de las medidas de manejo de propuestas implementadas para prevenir, corregir o compensar dichos impactos. Estas instancias, que serán convocadas por la autoridad pública competente (el Estado), abren espacios para el intercambio y el diálogo, para recibir opiniones y ofrecer información de la sociedad civil, entidades públicas o privadas.

*La evaluación de impacto ambiental* (EIA) es el instrumento preventivo por excelencia, que junto con los estudios de impacto ambientales son importantes herramientas para la participación ciudadana, ya que los distintos grupos sociales pueden conocer todos los aspectos del proyecto propuesto y opinar acerca de él, lo que otorga mayor transparencia a las decisiones de los organismos de administración y control.

Es, además, una herramienta de advertencia temprana que permite evaluar los impactos positivos y negativos que los planes, programas, políticas y proyectos generan sobre el ambiente y proponer, en caso de que sea necesario, medidas que permitan evitarlos o adecuarlos aceptablemente (Massolo, 2015).

El objetivo de la EIA es enmarcar las actividades humanas que afectan el ambiente dentro de niveles aceptables, teniendo en cuenta una política y unas acciones destinadas al desarrollo sostenible y a la mejor calidad ambiental. Tienen como objetivo detectar de manera temprana los posibles impactos negativos de las actividades humanas, con el fin de mitigar, prevenir o compensar las consecuencias negativas. Es, en sí, un instrumento de gestión que anticipa el daño ambiental (Massolo, 2015).

La ley de EIA obliga a cumplir ciertos requisitos mínimos, entre ellos: la propia evaluación de impacto ambiental que a la que se ha venido haciendo referencia y el resumen de proyecto en términos comprensibles que contenga sus particularidades, así como los efectos que de su ejecución puedan derivarse.

La *puesta de manifiesto* es otro mecanismo de participación de relevancia que permite y coloca en conocimiento de la población en general el resumen del proyecto y la posibilidad de formular (según lo expresa la ley) las apreciaciones que se consideren convenientes.

### **Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y los mecanismos de participación**

El Decreto 435/994 que reglamenta la EIA, en su artículo 15 expresa que el MVOTMA *pondrá de manifiesto* en sus oficinas, el *Informe Ambiental Resumen*, para que cualquier interesado pueda acceder a su lectura y formular, por escrito, las apreciaciones que considere convenientes. A tales efectos, librárá el aviso que deberá ser publicado por el interesado en el Diario Oficial y en otro diario de circulación nacional, de todo lo cual deberá quedar expresa constancia en la tramitación. El plazo de manifiesto será de veinte días hábiles.

Sobre la audiencia pública, el reglamento establece que el MVOTMA podrá disponer la realización de una audiencia pública, cuando considere que el proyecto implica repercusiones graves de orden cultural, social o ambiental. A tales efectos, determinará la forma de convocatoria y demás aspectos inherentes a la realización de la audiencia pública.

Estos mecanismos se ponen en marcha en los procesos de autorización de la Autorización Ambiental Previa prevista en la ley.

## **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y los mecanismos de participación**

Para el ordenamiento territorial, el Decreto 221/009, que reglamenta la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en sus artículos 6 y 7 estipula la audiencia pública y la puesta de manifiesto, respectivamente.

### **SOBRE LA PUESTA DE MANIFIESTO**

La ley sostiene que la autoridad a cargo del proceso de elaboración del instrumento de ordenamiento territorial deberá *poner de manifiesto* al público el *Informe Ambiental Estratégico* por un período no menor a treinta días corridos.

Cuando se trate de procesos de elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial departamental, regional o interdepartamental, el Informe Ambiental Estratégico será puesto de manifiesto conjuntamente con el documento de avance, en la puesta de manifiesto a la que refiere el artículo 25 de la Ley 18.308.

### **SOBRE LA AUDIENCIA PÚBLICA**

En la audiencia pública a la que refiere el inciso 2 del artículo 25 de la Ley 18.308, la autoridad departamental responsable del proceso deberá incluir el Informe Ambiental Estratégico en la presentación que se realice en dicha audiencia. Cuando en el proceso de elaboración del instrumento de ordenamiento territorial no se prevea la puesta de manifiesto o la realización de una audiencia pública, el MVOTMA podrá realizar el manifiesto o convocar la audiencia pública para la presentación del Informe Ambiental Estratégico, debiendo también invitar al responsable del proceso de elaboración del instrumento a presentar el proyecto.

La Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en su artículo 24 vuelve a hacer referencia a la puesta de manifiesto para la presentación de un avance que contenga los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación del documento final. La puesta de manifiesto del avance será por un período no menor a los treinta días a efectos de consulta y recepción de las observaciones, “para lo cual será ampliamente difundida”.

Y en su artículo 25 establece la obligatoriedad de la realización de la audiencia pública para los planes locales y para todos los instrumentos espaciales (los cuales detalla la ley).

El artículo 26 señala que: “La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente”.

### **Áreas protegidas y los mecanismos de participación**

#### **LA PUESTA DE MANIFIESTO Y AUDIENCIA PÚBLICA EN LA LEY DE ÁREAS PROTEGIDAS**

La Ley 17.234 de Creación y Gestión de Áreas Protegidas, en su artículo 7 establece que para todas las propuestas de incorporar áreas naturales al sistema el MOTVMA debe poner de manifiesto en sus oficinas del proyecto de selección y delimitación y disponer de la realización de una audiencia pública. De esta forma cualquier interesado o interesada puede acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que considere.

La ley refiere a los plazos y la convocatoria de la puesta de manifiesto y audiencia pública: para la puesta de manifiesto, los interesados dispondrán de un plazo de sesenta días corridos, contados a partir del primer día hábil siguiente al de la publicación prevista en dicho literal, para acceder a la vista del proyecto y formular las apreciaciones que consideren convenientes.

La audiencia pública se convocará en la misma publicación y se realizará dentro de los treinta días de vencido el plazo de manifiesto. En forma previa a la puesta de manifiesto del proyecto de selección y delimitación, el MVOTMA recabará la opinión de la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas sobre dicho proyecto.

## **Ley de Descentralización y Participación Ciudadana y los mecanismos de participación**

La Ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana promueve desde sus principios la participación ciudadana y establece que cada municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados para que la población participe de la información, la consulta, la iniciativa y el control de los asuntos de su competencia. Asimismo, con los porcentajes determinados en el artículo 16 de la ley se promueve el derecho de iniciativa ante los municipios.

### **LA AUDIENCIA PÚBLICA**

La audiencia pública será obligatoria para los municipios, en ocasión de presentar los “programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente...”.

Entre los cometidos de los municipios, se encuentra “presentar anualmente ante los habitantes del municipio, en régimen de audiencia pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos y los planes futuros”.

No obstante, es necesario precisar que en la realización de la audiencia pública no se adoptan decisiones, sino que se reciben opiniones y se intercambia información y documentos, que se deberán tener en cuenta en el momento de toma de decisiones por parte de la autoridad.

**Es clara la intencionalidad del cuerpo normativo respecto a generar encuentros y acuerdos con la comunidad en lo que tiene que ver con la gestión ambiental. Las personas deben participar de las decisiones sobre actividades o proyectos que generen impacto sobre el territorio. La experiencia indica que generar sinergia entre todos los actores involucrados, estatales y sociedad civil a la hora de concretar proyectos, no solo es parte fundamental de la democracia ambiental, sino que evita y previene los conflictos ambientales. Se requiere un esfuerzo inicial de parte de las autoridades, tendiente a generar información y difundirla, así como trabajar en fortalecer las capacidades institucionales y las de los y las dirigencias locales, de líderes de organizaciones de base y de la comunidad**

en general sobre sus derechos como ciudadanas y ciudadanos y sobre el camino a seguir para llegar a acuerdos que satisfagan a todas las partes de ese conflicto.

Existe evidencia que sugiere que los conflictos ambientales, sobre todo los que han contado con una participación muy activa de la población mediante el aporte de ideas, información y posibles soluciones, suelen generar oportunidades de transformación positiva al instalar temas y opciones no consideradas previamente (CEPAL, 2013).

En este sentido, fortalecer estos mecanismos que están reglamentados por leyes y decretos es una responsabilidad y un compromiso de quien asume una función pública. Tanto la puesta de manifiesto, como los informes que se dispondrán a la vista de las y los interesados, las evaluaciones de impacto para determinados proyectos y la audiencia pública son las garantías para desarrollar las funciones de gestión, en un marco de desarrollo sostenible.



### 3. LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Según la ley que refiere a las competencias municipales, la gestión ambiental local es competencia de las administraciones municipales, que deben velar por un ambiente sano, preservar el patrimonio ambiental y cultural del territorio en el marco de un esquema participativo.

La gestión ambiental se refiere a las acciones que con propósitos definidos realiza la sociedad para conservar, recuperar, proteger y utilizar moderadamente y de manera sostenible los recursos naturales. Es el ejercicio consciente y permanente de administrar los recursos y de orientar los procesos culturales hacia la sostenibilidad y revertir los efectos del desgaste de los recursos, del cambio climático y la contaminación, entre otros.

**La gestión ambiental en la actualidad debería estar centrada en la reorientación y la regulación de prácticas y hábitos individuales y colectivos, y la construcción de valores orientados al cuidado del ambiente en el ámbito local. Es decir que la gestión incluye aspectos sociales, culturales y de comportamiento que debemos cambiar como sociedad, en pos de la conservación.**

Sin embargo, para poder gestionar el uso de los recursos que proporciona el medio ambiente y dar una respuesta adecuada a los requerimientos de la comunidad, deben considerarse: las condiciones del medio y cómo este se ve afectado por las actividades de la comunidad; las debilidades y los potenciales territoriales; la oferta de recursos naturales, su estado y las condiciones que afectan a los usos de esos recursos naturales. A modo de ejemplo, la Ley de Áreas Protegidas anteriormente citada establece determinadas condiciones y límites a la posibilidad de uso de los recursos de algunas localidades. Así como otras actividades que corran el riesgo de tener un impacto negativo en la localidad requieren de la puesta en marcha de los mecanismos de participación mencionados: estudios de evaluación de impacto, audiencia pública y puesta de manifiesto.

Por lo tanto, la gestión ambiental requiere una definición de lo que se va a administrar, una visión a futuro y fijar objetivos de conservación y preservación, así como propuestas de planeación que permitan cumplir esos objetivos, tener claro quiénes y cómo trabajarán para alcanzar sus objetivos,

quiénes tomarán parte en ese proceso y cuál es el papel de cada uno de los actores. **La gestión requiere planificación y para planificar es importante conocer cuáles son los recursos con que se cuenta, los mecanismos y las herramientas técnicas, financieras, instrumentales y normativas.**

## ¿Para qué realizar una gestión ambiental municipal?

El objetivo principal de la gestión ambiental municipal es la construcción de municipios sostenibles y para alcanzar este propósito es necesario abordar los problemas ambientales en sus múltiples dimensiones y la manera en que impactan en el territorio, así como la dinámica social, económica y cultural.

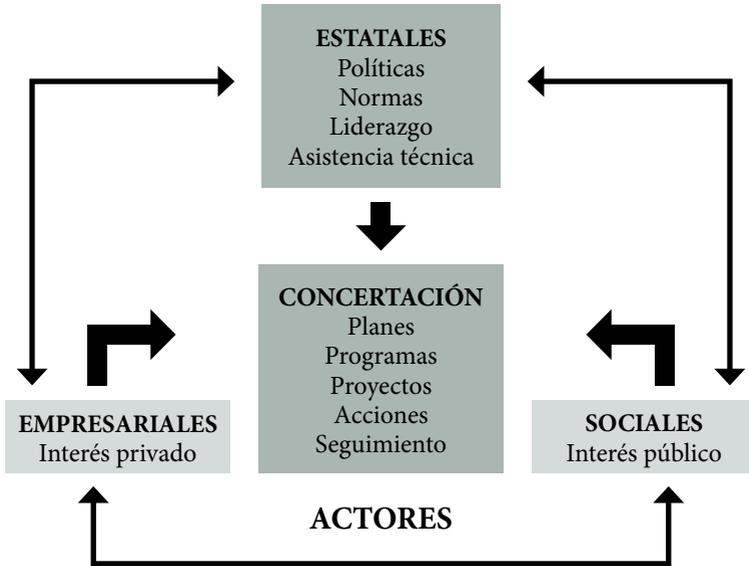
La gestión ambiental es un proceso que debe cumplir con ciertos objetivos básicos orientadores capaces de alcanzar la sostenibilidad:

- Mejorar la calidad ambiental: esto implica que cada municipio deberá fijarse metas alcanzables según sus condiciones.
- Orientar los procesos culturales y sociales hacia la sostenibilidad: este objetivo está orientado a la educación, principalmente a construir valores individuales, colectivos y sociales que permitan el logro de un medio ambiente sano y sostenible.



## Actores vinculados de la gestión ambiental municipal

### PROPUESTA ORGANIZACIONAL: SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL. DIRECCIÓN GENERAL AMBIENTAL SECTORIAL



FUENTE: Ministerio de Medio Ambiente de Colombia (2002).

La normativa uruguaya ubica a los municipios en un papel importante de liderazgo en los procesos de gestión ambiental. En sus funciones, el municipio debe actuar articuladamente con los demás actores del territorio. A esos efectos, la Ley 19.292 de Descentralización y Participación Ciudadana habilita y propone la coordinación e interacción con otras instancias y entidades estatales, tales como los otros municipios, las intendencias departamentales o el gobierno nacional a través de su Ministerio de Ambiente.

La planificación para la gestión ambiental exige, por un lado, la articulación y la coordinación, y por el otro, la identificación de aquellos otros actores valiosos dentro la gestión ambiental territorial, su rol, sus funciones y sus ámbitos de actuación en el proceso de la gestión ambiental.

#### **Elementos relativos a la participación de los actores involucrados en el proceso y a la coordinación de dicha participación**

Para comenzar en un proceso de gestión ambiental, en primer lugar interesa relevar e identificar a los actores involucrados en él, así como describir sus responsabilidades y posibilidades dentro de la participación en la gestión ambiental municipal.

En este sentido, la gestión ambiental no es una cuestión exclusiva de las y los administradores públicos. Todas las personas tienen el derecho y el deber de participar y decidir sobre las cuestiones que afectan a su territorio. La participación comunitaria es un elemento fundamental en la gestión ambiental municipal, por lo que cada municipio debe identificar a los actores involucrados y conocer la forma en que ellos se vinculan con el ambiente en su territorio.

Existe una gran diversidad de actores capaces de aportar al municipio, algunos desde el ámbito local, otros desde el departamental, nacional y regional. El reconocimiento de estos actores dentro de cada municipio es un buen ejercicio para la planificación.

Es posible dividir a los actores en:

**Actores internacionales en la gestión municipal:** Su vínculo con la gestión ambiental puede ser de diversa índole. Puede ser desde la formulación de políticas globales de gestión, como las Convenciones de Cambio Climático, Biodiversidad, Degradación de la Tierra, entre otros compromisos globales asumidos en pos de la conservación, pero también puede tratarse de un apoyo en la gestión ambiental municipal, a modo de cofinanciación de programas o proyectos específicos.

Esta participación se canaliza por medio de programas de cooperación técnica y financiera. Un actor puede ser el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF, por su sigla en inglés), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Andina de Fomento (CAF), la Delegación de la Unión Europea (UE) en Uruguay, entre otros.

La vinculación de estos actores en la gestión ambiental municipal aporta no solo conocimientos técnicos, sino que aporta avances en investigación

de temas ambientales, y aportes en la investigación enriqueciendo las experiencias territoriales.

**Los actores nacionales:** Las instancias de orden nacional otorgan de lineamientos básicos para la actuación y gestión territorial, procuran mecanismos, instrumentos, apoyo financiero y asistencia técnica. Su pertinencia e intervención depende del tema implicado en la gestión ambiental, siendo en general los más relacionados al municipio: Ministerio de Ambiente, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Sistema Nacional de Emergencia y las direcciones que correspondan según el caso.

**Actores regionales y departamentales:** En el caso de los actores regionales, su actuación está supeditada a la problemática global de la región de su jurisdicción y a los recursos disponibles, la situación geográfica, entre otros aspectos. Estas instancias regionales, como pueden ser los Consejos Regionales de Recursos Hídricos o los Consejos Zonales Pesqueros, y en lo departamental el Consejo Agropecuario Departamental, favorecen el intercambio de conocimiento e información.

Por otra parte, el departamento (la Intendencia), como instancia intermedia entre el gobierno nacional y el municipio, cumple un papel fundamental en la orientación y definición de las directrices de planeamiento y ordenamiento territorial departamental, a la vez que en la asesoría técnica y asistencia a los municipios que se encuentren dentro de su jurisdicción. **Los municipios y las intendencias deben actuar articuladamente en la identificación, definición y priorización, así como en la actuación de las problemáticas territoriales comunes a varios municipios.**

**Los actores municipales:** La ley y la Constitución otorgan al municipio competencias relativas al desarrollo de su territorio, la construcción de obras que demanden progreso local y promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, elaborar programas zonales de desarrollo y la protección del ambiente, entre otras.

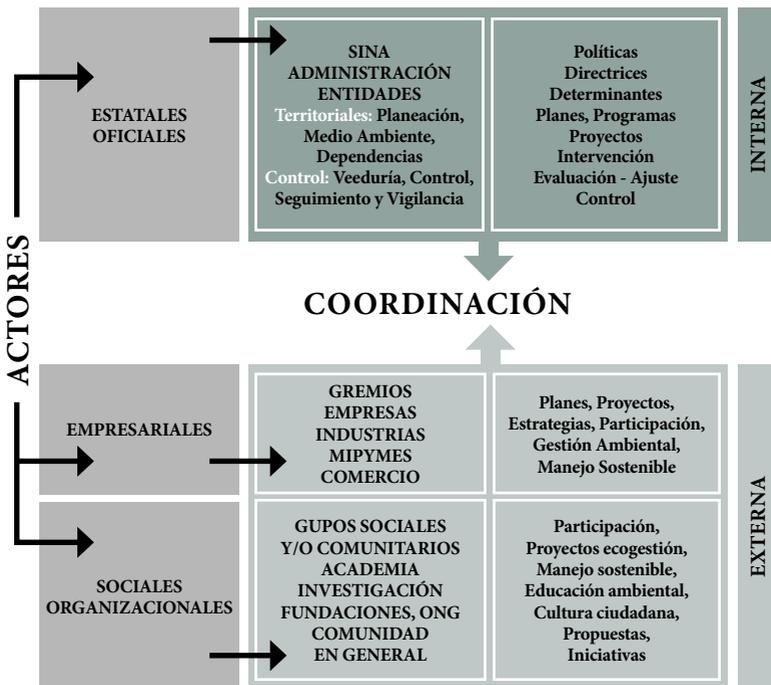
**Los municipios se constituyen en actores fundamentales en la gestión en su territorio, para lo cual deben apoyarse en instrumentos y mecanismos legales y técnicos, en la coordinación regional, en la articulación entre municipios y en la participación activa de los actores sociales presentes en el municipio: gremios, sociedad civil, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de investigación científica y tecnología y de la academia, entre otros actores.**

### 3. LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Los espacios de participación vinculados a la gestión ambiental a nivel local ofrecen al gobierno municipal una instancia de intercambio con su comunidad y su problemática. En la región este se encuentran las Comisiones Asesoras Específicas de Cerro Verde e Islas de la Coronilla, Laguna de Rocha, Quebrada de los Cuervos, Cabo Polonio, San Miguel y Laguna Garzón. Asimismo, la región cuenta con las Comisiones de Cuenca del Río Cebollatí, del Río Santa Lucía, de la Laguna del Sauce y de las Lagunas Costeras Salobres de Rocha.

En el ámbito local también se encuentran las Mesas de Desarrollo Rural de Maldonado, Treinta y Tres, Lavalleja, Rocha Norte y Rocha Sur; y los Consejos Locales de Pesca de La Coronilla-Barra del Chuy, Piriápolis y Punta del Este.

#### ACTORES, PARTICIPACIÓN, COORDINACIÓN



FUENTE: Ministerio de Ambiente de Colombia (2002).

## **Los municipios y la comunidad**

### **La participación social**

Considerando que la participación social es clave para la gobernanza ambiental, el gobierno municipal deberá ocuparse en identificar e incorporar a todos los actores sociales del territorio en la gestión ambiental municipal. Asimismo, deberá generar los espacios que correspondan, si así lo requiere la realidad local, para que todos los actores encuentren una voz y una oportunidad para la acción que favorezca el cuidado del ambiente y del municipio.

El artículo 5 de la Ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana establece, en términos programáticos, que “los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones de Gobierno Local”. Asunto que refuerza al disponer en el artículo 13, que indica que “son cometidos de los Municipios: [...] 17) crear ámbitos de participación social”.

### **Audiencias públicas en los municipios**

Las audiencias públicas referidas a la gestión municipal, establecidas en el artículo 13 numeral 19 de la Ley 19.272, constituyen un ámbito concreto de participación social que deben tener, como mínimo, un régimen anual y permiten la incidencia directa de la población en los planes, programas y proyectos a nivel local. Las audiencias públicas tienen la gran ventaja de involucrar a toda la población residente, constituyéndose en una gran oportunidad para abrir el municipio a la población más joven.

La audiencia pública debe ser mucho más que una formalidad legal, ya que su finalidad se encuentra en la base de la democracia participativa y posibilita la participación efectiva, integrando la opinión de la sociedad al proceso de decisión para la aprobación de los planes o programas que se deseen implementar en el municipio.

La articulación adecuada gobierno-vecindad tiene ventajas para la gestión ambiental: permite una mayor transparencia de las decisiones y de la gestión en su conjunto, así como una disminución de los conflictos locales, al permitir que la sociedad civil incide e incorpore sus ideas y opiniones en el proceso de construcción de la gestión.

Para que el intercambio sea efectivo, estas instancias deben estar reguladas y planificadas; además, se deben comunicar a través de plataformas que lleguen a la comunidad. No conviene que estas instancias sean esporádicas o, como suele suceder, que se planifiquen exclusivamente a razón de una problemática específica, sino que es aconsejable que se constituyan en una regla para el municipio. Estas instancias pueden tomar varias formas: constituirse como consejos vecinales, cabildos abiertos, comisiones ambientales o secretarías ambientales.

Asimismo, cuando se hace referencia a la audiencia pública establecida por ley, se entiende que serían necesarias al menos tres audiencias anuales, considerando que en una de ellas se presenta a la comunidad el plan local, otra instancia intermedia sería útil para compartir los avances del plan y otra final para presentar los resultados.

#### **Iniciativas para la creación de municipios**

Esta instancia se refiere a la capacidad de iniciativa popular, incluida la de constitución del municipio, aun en las poblaciones de menos de 2000 habitantes. El artículo 16 de la Ley de Descentralización establece que el 15% de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrán el derecho de iniciativa ante el gobierno departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en municipio.

La iniciativa popular es un mecanismo que no ha tenido suficiente uso, ya que requiere niveles de movilización y organización significativos, no obstante, su posibilidad aporta a una construcción de ciudadanía social que el municipio debe tener.

#### **Iniciativas de nivel municipal**

En complemento con lo expuesto anteriormente, el artículo 5 de la Ley 19.272 establece la posibilidad de iniciativa ante el municipio en caso de que los ámbitos de participación no hayan sido establecidos, también por el 15% de los inscriptos. No obstante, agrega que, pasados los sesenta días sin pronunciamiento del municipio, la iniciativa podrá presentarse ante la Junta Departamental.

El artículo 5 también establece que cada municipio “creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los

niveles organizativos de la sociedad para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia”.

De esta posibilidad se hizo referencia en párrafos anteriores. Por un lado, parece adecuada para una gobernanza ambiental participativa, sin embargo, se deberían aplicar criterios comunes para todo el territorio nacional, para todos los departamentos y municipios.

Debería lograrse una reglamentación nacional más específica que trate sobre los criterios de creación de ámbitos de participación social, la convocatoria, su desarrollo, etc.

## La visión municipal

### Identificación de dificultades

Es necesario identificar las dificultades asociadas al ejercicio de la gestión ambiental considerando que es el primer paso hacia el mejoramiento de los procesos. No obstante, no es posible presentar un mapa homogéneo municipal de gestión ambiental, ya que los municipios demostraron ser los suficientemente disímiles en lo que tiene que ver con gobernanza y gestión como para definir dificultades comunes a todos. En este sentido, las que se observaron pueden presentarse o no, según el municipio de que se trate.

Es posible identificar cuatro problemáticas agrupadas según sus características:

1. las asociadas al enfoque que se da a la gestión ambiental,
2. las relativas al manejo de las relaciones municipales y a la coordinación,
3. las que tratan sobre la comunicación y
4. las relacionadas a las dificultades de conocimiento y manejo de herramientas, instrumentos y mecanismos de gestión.

### PROBLEMAS ASOCIADOS AL ENFOQUE DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Son problemas relativos a los conceptos y criterios sobre la gestión ambiental, que llevan a dificultades a la hora de la planificación, ya que esta es consecuencia directa del enfoque ambiental.

### 3. LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

Es posible observar una falta de definición conceptual sobre los temas ambientales, que conlleva a algunas problemáticas desde la visión del medio ambiente: en algunas oportunidades se lo identifica con el espacio rural, desconociendo qué significa el medio ambiente en el área urbana. Por lo que es un desafío romper el mito de que el medio ambiente es solo lo rural. Asociarlo, articularlo y trabajarlo con el espacio urbano permite una visión holística e integral del territorio y del medio ambiente.

Otro inconveniente asociado a la gestión es que la falta de enfoque o la carencia de gestión ambiental municipal hace que la propia intervención municipal ocasione impactos ambientales o que desconozca los efectos ambientales asociados a su intervención. **La dimensión ambiental debe estar asociada a todas las instancias y los sectores de la administración, permear todas las áreas de trabajo del municipio y ser un eje transversal para todas las acciones que el municipio lleve a cabo.**

Por otro lado, existe una visión de corto plazo que atiende a problemas coyunturales y no potencia el mejoramiento. Generalmente, se atienden aspectos relacionados a la contaminación o al deterioro y en escasas oportunidades se plantea la preservación, el mejoramiento o el uso sostenible de los recursos y de las potencialidades territoriales y ambientales.

Un problema no menor se da en relación con la limitada capacidad institucional o con la falta de recursos técnicos, financieros, administrativos y de organización para tratar las cuestiones ambientales. Los municipios deben asumir una gestión ambiental integral y participativa, pero en oportunidades carecen de criterios, de información y de lineamientos que orienten el proceso. Esto dificulta la identificación de los problemas, así como de las potencialidades y su priorización. Por lo que los recursos generalmente van orientados a solucionar problemas de base y acciones aisladas.

En América Latina se encuentran buenas prácticas en este sentido. En el caso de Colombia, a modo de ejemplo, algunas administraciones locales han comenzado, por iniciativa propia, a fortalecer su gestión ambiental llevando a cabo algunas acciones tales como la creación de secretarías y consejos ambientales municipales (Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, 2002).

**En esa línea, en Uruguay, por iniciativa del Municipio de Solís de Mataojo, departamento de Lavalleja, los gobiernos municipales se encuentran**

### **trabajando en una propuesta orientada a la creación de una Comisión Ambiental en el marco del Plenario de Municipios del Uruguay.**

Otros problemas relacionados al enfoque de la gestión podrían evidenciarse en la planificación. En este sentido, para cada proceso de planificación, la administración municipal debe encontrar la manera de transversalizar e incorporar el tema ambiental en los asuntos, sectores, programas y obras públicas que proponga el municipio.

Asimismo, hay una dificultad de adecuar los programas de gobierno a las características ambientales locales. Esta situación es consecuencia de que los programas de gobierno tampoco cuentan con una mirada integral que involucre las condiciones ambientales territoriales existentes en dichos planteamientos. En general, los planes de gobierno se encuentran orientados a solucionar la problemática urbana, dejando para el campo los temas de desarrollo agropecuario o rural.

Para que los planes municipales tengan una mirada integral deben apoyarse en las herramientas que se han presentado en esta guía. **El Plan Nacional Ambiental es una herramienta fundamental que brinda las bases para transversalizar los temas ambientales en el quehacer municipal, así como los temas de género y participación, asuntos imprescindibles que hacen al desarrollo justo y sostenible.**

Por otro lado, se observa que los planes de gobierno, así como los locales en consonancia con estos están planteados para ser ejecutados en el corto plazo y en pocas oportunidades se plantea una continuidad de una administración a otra. Esto es un problema, puesto que **la gestión ambiental requiere continuidad y sus logros se visualizan a mediano o largo plazo, por lo que es necesario superar la visión cortoplacista para la planificación ambiental y para el desarrollo.**

Articulación, coordinación y coherencia: el componente ambiental, en los distintos planes que integra el municipio, debe tener coherencia y articulación con el resto de los objetivos, políticas, metas y estrategias, en los proyectos a implementar y con el presupuesto con que se cuenta. Es necesaria una coherencia basada en diagnósticos o estudios del territorio previos a la identificación de necesidades, potencialidades y problemáticas a abordar.

#### **EL MANEJO DE LAS RELACIONES MUNICIPALES Y LA COORDINACIÓN**

El manejo de las relaciones es un tema de relevancia en el marco de la gestión ambiental y conduce necesariamente al tema de la participación ciudadana, empresarial e institucional. Los buenos y sostenidos vínculos son una garantía para la gestión, evitan los conflictos y permiten que la sociedad toda se vea involucrada en los temas que les atañen en el territorio y sean parte de los procesos de planificación y de toma de decisiones. Sin embargo, las administraciones municipales suelen asociar el manejo de las relaciones con el ejercicio de la política, un problema ajeno a la gestión ambiental que no tiene que ver con la gobernanza ambiental.

El alcalde, como máxima autoridad, debe encabezar el manejo de las relaciones interinstitucionales, contar con una amplia organización de relaciones públicas y con la apertura del municipio a una amplia participación interinstitucional, gremial y comunitaria.

Tener buenos socios para la gestión permite canalizar proyectos y mejorar incluso la gestión ambiental de actores privados. El caso del manejo de residuos es un buen ejemplo, ya que algunos municipios en alianza con actores privados del territorio han logrado una gestión de residuos más eficiente y amigable con el medio ambiente. Así como fomentar y fortalecer las relaciones entre los actores para generar buenas prácticas de manejo y de gestión ambiental, tanto en el contexto urbano, como en el rural o regional.

En este sentido, es fundamental la definición de funciones y responsabilidades ambientales y el conocimiento del rol institucional del municipio y de la o del alcalde para poder tratar los temas ambientales desde su integridad e incorporar a la mayor cantidad de actores existentes en el territorio, públicos, privados, locales, municipales y regionales.

También es necesario reforzar las relaciones entre municipios. Estos deberían ser buenos socios, propiciar el encuentro, el apoyo y el trabajo mancomunado hacia el logro de objetivos comunes en un territorio que les es común.

En cuanto a la participación social de actores sociales, la mayoría de los municipios no han logrado definir las reglas del juego frente al tema de participación y se presentan algunos problemas: no se encuentran totalmente identificados los actores que han de tomar parte en los procesos,

no hay claridad sobre los niveles de participación de cada uno de ellos o sobre el momento adecuado para su vinculación, tampoco hay una unidad de criterio sobre el manejo mismo de la participación, sobre cómo llevar el proceso, cómo garantizar los compromisos asumidos o con qué instrumentos validar y dar continuidad a los encuentros. La consulta y la participación deben dejar de ser solo un requerimiento legal y dar espacio a la participación de la comunidad en todas las fases del proceso que se pretenda implementar, ya sea una actividad específica o un proyecto.

Es preciso identificar a los actores sociales de la participación, conocer su línea de acción, que se encuentren con capacidad de decidir y de cumplir con los compromisos que asuman.

En este sentido, se encuentra una debilidad en cuanto a estos mecanismos de coordinación y participación: el tema ambiental tiene más acogida en las comunidades y en el sector público que entre otros sectores, sean gremios o sector empresarial, no obstante, debe generarse una gestión municipal para interesar al sector productivo en los temas ambientales a través del aprovechamiento de mecanismos y espacios de participación ya existentes, como pueden ser las comisiones específicas de áreas protegidas, comisiones de cuenca, mesas de desarrollo rural, consejos de pesca, entre otros espacios en donde el municipio puede estar presente y realizar la co-participación con todo tipo de actores.

### LA COMUNICACIÓN

En temas de comunicación: ¿cómo y qué comunicar y por medio de qué mecanismos? ¿Cuáles son los canales de información y comunicación? Las redes sociales y las páginas webs son en la actualidad herramientas fundamentales para una comunicación directa, pero estas deben permanecer siempre actualizadas y contar con una estrategia de difusión que permita cumplir con los objetivos de comunicación del municipio.

**A través de la educación en temas municipales y el involucramiento constante de todos los sectores es que la comunidad se acercará al municipio, no solo para casos puntuales, sino para ser parte de la planificación municipal. Es imprescindible educar a la comunidad sobre el uso de los mecanismos de participación, que el propio municipio deberá implementar, formando sobre sus deberes y sus derechos en temas de participación y las implicaciones de su actuación.**

¿El municipio cuenta con un sistema o ventanilla de atención a la comunidad? Según lo observado, prácticamente no existen sistemas o procesos claros para la recepción y entrega de información, donde puedan agilizarse procesos de consulta y las solicitudes de la comunidad.

#### **CONOCIMIENTO Y MANEJO DE LAS HERRAMIENTAS, MECANISMOS, RECURSOS E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN**

Es necesario conocer las herramientas de gestión y todo lo que implica el uso y manejo de estas, porque serán un apoyo a la gestión pública y ambiental. Asimismo, conocer las posibles fuentes de financiamientos y de cooperación técnica y las maneras posibles de establecer acuerdos para la cooperación y el apoyo.

Al mismo tiempo, conocer sobre metodologías y formatos de planificación, esquemas de información para la preparación de planes, programas y proyectos fortalecerá la capacidad de gestión local.<sup>9</sup>

#### **Identificación de las oportunidades municipales para la gestión ambiental**

A pesar de las debilidades observadas, resulta importante reconocer las fortalezas de los municipios que actúan como soporte y son el potencial que estos necesitan para superar las dificultades y lograr sus objetivos de gestión.

#### **POTENCIAL NATURAL, VOLUNTAD POLÍTICA E INTERÉS**

La primera oportunidad es el potencial natural con que cuentan los municipios uruguayos. Uruguay tiene un variado y abundante ecosistema que expresa la potencialidad en los suelos, el agua, la flora y la fauna, que debe ser reconocido para su uso de manera sostenible y para la conservación.

Hay voluntad política, que se advierte en el apoyo e interés en involucrarse en actividades y experiencias piloto de gestión ambiental.

---

9 Se recomienda la lectura del documento: *Guías para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*, MVTOMA, DINOT. Disponible en: <[https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/sites/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/files/documentos/publicaciones/Guias\\_para\\_la\\_elaboracion\\_de\\_intrumentos\\_de\\_ordenamiento\\_territorial\\_y\\_desarrollo\\_sostenible\\_Volumen\\_1.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/sites/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/files/documentos/publicaciones/Guias_para_la_elaboracion_de_intrumentos_de_ordenamiento_territorial_y_desarrollo_sostenible_Volumen_1.pdf)>.

Hay interés en las instancias y los proyectos encargados de temas ambientales en el ámbito municipal y regional. Esto se debe al conocimiento de las problemáticas y potencialidades locales y de la experiencia del trabajo “mano a mano” con la población que integra las comunidades. **Hay conocimiento del territorio e intercambio con los pobladores que hacen que la figura municipal sea accesible y con capacidad de escucha.**

Los municipios cuentan con un grupo humano de funcionarias y funcionarios motivado e interesado por el tema, además de tener experiencia y capacidad para apoyar procesos de mejora de la gestión ambiental.

### PLANIFICACIÓN

La planificación propone los objetivos y las metas que se quieren alcanzar a fin de mejorar el comportamiento ambiental. Una vez realizado un análisis de la situación, no solo ambiental, sino social y cultural respecto a los asuntos ambientales y definidos los puntos claves a trabajar, los desafíos y las problemáticas actuales, es necesario planificar.

En este sentido, los planes de desarrollo municipales son la oportunidad para el reconocimiento del componente ambiental y para orientar las políticas y estrategias municipales hacia el desarrollo sostenible. **Los planes son una hoja de ruta para los gobiernos de cercanía que, en el mejor escenario, son contruidos de manera colectiva.** De esta forma, se han incorporado en los planes de desarrollo ejes temáticos tales como participación, barrios verdes, reciclaje, soberanía alimentaria, iluminación inteligente, promoción y educación ambiental en los barrios.

### LAS TRES ERRES

Muchos municipios han logrado incluir en su trabajo las tres erres: reducción, reutilización, reciclaje. Esto se ha logrado de manera articulada con todos los actores de la comunidad: escuelas, empresas, comercios, sector público y privado.

### ACADEMIA

Algunos municipios cuentan con valiosas experiencias en trabajo en conjunto con la academia, para el manejo de la información y el relevamiento de

### 3. LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

datos ambientales.<sup>10</sup> El aprovechamiento de las sedes regionales de las universidades ha sido un gran valor agregado para los municipios en este sentido.

#### **EDUCACIÓN AMBIENTAL**

La educación ambiental es un tema que comienza a ser atendido en los municipios, donde se destacan los proyectos para el manejo de residuos, conservación de la fauna y flora, revalorización de zonas para un turismo ecológico y educativo. La articulación con centros educativos de la zona para estos proyectos ambientales es una iniciativa que ha generado interés, conciencia y nuevos hábitos en las comunidades.

#### **MARCO LEGAL E INSTRUMENTAL**

Los municipios uruguayos cuentan con una ventana de oportunidades que emana del amplio marco legal e instrumental ambiental implementado en los últimos años. La descentralización política y administrativa, si bien incorporó nuevas responsabilidades y funciones también en lo ambiental, y cuya apropiación no ha sido fácil de generar y asumir, constituye un valioso potencial para fortalecer y mejorar la gestión ambiental municipal.

#### **INSTITUCIONALIDAD**

El tema ambiental es una inquietud nacional y es una cuestión de gestión pública, lo cual queda reflejado en la reciente creación del Ministerio de Ambiente del Uruguay, que genera nuevos canales de articulación, coordinación y comunicación.

#### **HOJA DE RUTA**

El Plan Nacional Ambiental establecido en el año 2019 es un instrumento al alcance de las administraciones municipales, que marca un rumbo hacia metas comunes nacionales y plantea acciones transformadoras que son capaces de guiar los planes de los municipios. Son lineamientos construidos colectivamente y están allí para ser llevados a cabo por las administraciones nacionales, departamentales y locales.

---

10 Un ejemplo de ello es el trabajo que han realizado especialistas, académicos y académicas, y alumnado del CURE (Centro Universitario Regional Este), de la Universidad de la República, en investigación y relevamiento de datos en territorio.

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL AMBIENTAL**

El Sistema de Atención a Denuncias Ambientales se ha consolidado como una herramienta de participación ciudadana y control ambiental, por medio de la cual las administraciones municipales tienen la oportunidad de canalizar dudas y denuncias de vecinas y vecinos, así como de informar a la comunidad de su existencia y de sus capacidades. En el seguimiento de las denuncias ambientales canalizadas por este sistema resulta de gran importancia la coordinación entre el gobierno nacional, los gobiernos locales, instituciones públicas, privadas y la comunidad en su conjunto.

### **DATOS ABIERTOS**

El Observatorio Ambiental Nacional se creó en el año 2003 y contiene datos abiertos, información e indicadores accesibles, comprensibles y actualizados, que pueden ser utilizados por funcionarios públicos y por toda la comunidad. Por otro lado, la DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente) en el año 2011 inició el Sistema de Información Ambiental, con la digitalización de los trámites que ante ella se realizan, creando e interconectando aplicaciones para la visualización de datos en forma espacial. La información disponible es utilizada por las y los funcionarios públicos para su incorporación en informes y como material de apoyo para la toma de decisiones (MVOTMA, 2019). Estas herramientas se constituyen en oportunidades para el acceso a la información, tanto para los gobiernos locales como para las vecinas y los vecinos.

### **LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN VINCULADOS A LA GESTIÓN AMBIENTAL**

Las comisiones específicas de áreas protegidas, las mesas de desarrollo rural y los consejos locales de pesca son actores locales relevantes para la incidencia política de la comunidad en temas ambientales. En este sentido, son una oportunidad para las administraciones municipales para conocer la problemática, las necesidades, los intereses y las motivaciones de su comunidad.

### **ARTICULACIÓN E INTERCAMBIO**

En algunas oportunidades, los recursos, más allá de los económicos, se encuentran en las experiencias de otros municipios e incluso desde el gobierno municipal. A modo de ejemplo: es posible que desde el gobierno

### 3. LA GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

departamental se esté desarrollando un proyecto vinculado a huertas orgánicas y desde el municipio se estén implementando simultáneamente acciones destinadas a huertas comunitarias. La colaboración en el intercambio de recursos técnicos, insumos o experiencias puede ser vital para la sostenibilidad de los proyectos o acciones. **Es necesario explorar esas oportunidades de sinergia y de articulación entre municipios, sean o no de un mismo departamento.**

Estas posibilidades permiten el intercambio de experiencias de gestión, así como fortalecer la articulación y la comunicación con las estructuras centrales. Es preciso repasar estas competencias que habilitan la construcción de redes nacionales que potencian el desempeño local.



## NOTAS FINALES

**El marco legal y normativo de Uruguay, fundamentalmente la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, otorga a los municipios funciones, responsabilidades y competencias que los ubican en un papel de liderazgo en los procesos de gestión ambiental.** A pesar de ello, el municipio actualmente es la entidad más débil en materia de gestión ambiental. El proceso de descentralización le delegó responsabilidades sin una etapa previa de fortalecimiento para el conocimiento, la articulación y coordinación de actores, instrumentos y recursos que les permitieran cumplir de la manera más eficiente esta gestión.

No obstante, la creciente preocupación por los temas ambientales llevó la mirada nacional a los territorios. Desde el gobierno nacional nacen los lineamientos y las políticas ambientales, pero estas políticas que sobrevuelan lo nacional deben aterrizar en el territorio. De esta manera, las autoridades locales son las principales aliadas en su implementación.

El avance en la normativa y reglamentación territoriales, la búsqueda y realización de proyectos y acciones de conservación y restauración de ecosistemas, así como el control de la contaminación y la normativa sobre calidad ambiental demuestran una perspectiva nacional que plantea retos y obligaciones locales.

Las administraciones municipales requieren de herramientas técnicas, jurídicas y administrativas para la generación de planes locales que les brinden una orientación más estratégica de su gestión ambiental. De igual manera, requiere de voluntad política nacional y sobre todo departamental que propicie recursos y capacidades a los municipios para generar instrumentos y estrategias que les permitan definir y poner en marcha su propia agenda ambiental.

Desde el municipio, es necesario lograr una mirada hacia el interior del propio municipio. Conocer qué capacidades tiene y cuáles de ellas carece, saber cómo es su vínculo con la comunidad. De cara al fortalecimiento de la gestión ambiental, hay factores que son externos al propio municipio, como podrían ser los recursos.

En la sección anterior se identificaron oportunidades para los municipios. Se trata de aquellos puntos en los que los municipios pueden centrar su atención con la seguridad de que allí cuentan con un cúmulo de experiencias y de herramientas para continuar y potenciar la labor municipal en materia ambiental. Estas oportunidades permitirán a cada municipio transitar hacia un desarrollo sostenible y hacer posibles acciones transformadoras para el territorio que habitan y para las comunidades que residen en él.



## BIBLIOGRAFÍA

- Blengio Valdés, M. (s/f). Derecho humano a un medio ambiente sano. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*.
- Brañes, R. (1991). *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental*. BID, Washington.
- Cafferatta, N. (2020) *Nuevos principios del derecho ambiental*. Disponible en: <<https://laleyuruguay.com/blogs/novedades/nuevos-principios-del-derecho-ambiental>>.
- Cardozo, N. (2016). Principio Pro Homine y Principio Pro Natura. *Diario Ambiental*, 130.
- CIEDUR (2019). Relatoría del taller “Fortaleciendo la gobernanza ambiental”, Solís de Mataojo, Lavalleja. Disponible en: <<https://oicr.eccosur.org/taller-fortaleciendo-la-gobernanza-ambiental-solis-de-mataojo-lavalleja/>>.
- CIEDUR (2019). Relatoría del taller “Hacia una Guía de Participación en la gestión ambiental para gobiernos locales”, Lascano, Rocha. Disponible en: <<https://oicr.eccosur.org/taller-hacia-una-guia-de-participacion-en-la-gestion-ambiental-para-gobiernos-locales-ciudad-de-lascano-rocha/>>.
- CLAD-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y la Universidad Autónoma de Chile (2016). *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. José Manuel Ruano de la Fuente y M. Camilo Vial Cossani. Chile.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/21751-acceso-la-informacion-participacion-justicia-temas-ambientales-america-latina>>.
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (1994). Naciones Unidas. Disponible en: <[https://www.unccd.int/sites/default/files/levant-links/2017-08/UNCCD\\_Convention\\_text\\_SPA.pdf](https://www.unccd.int/sites/default/files/levant-links/2017-08/UNCCD_Convention_text_SPA.pdf)>.

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992). Naciones Unidas. Disponible en: <[https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf)>.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992). Naciones Unidas. Disponible en: <<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>>.
- Dias, R. (2006). *Gestao ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade*. Atlas SA, San Pablo, Brasil.
- Gómez, N. (2018). *Colombia y el Acuerdo de Escazú. Democracia ambiental en el derecho Internacional. Una presentación sobre el Acuerdo Regional de América Latina y el Caribe que regula el acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales*. Bogotá, Colombia: Asociación Ambiente y Sociedad.
- González, E. (2001). Gestión ambiental en pequeños municipios. Ausencia de una propuesta estratégica. *Revista Foro*, 42, octubre 2001.
- Guhl, E. y otros (2000). *Vida y región. Gestión ambiental en el valle del Cauca*. CVC, QUINAXI. Santiago de Cali.
- Lanza, E.; Neme, C. y Gómez, A. (2013). *Informe sobre la situación del derecho de acceso a la información ambiental- Participación y acceso a la justicia en materia ambiental en Uruguay*. CAINFO-GAIA. Disponible en: <<http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2014/07/Informe-1-1.pdf>>.
- Launay, C. y Mouriès, T., (2003). Les différentes catégories de biens. Resumen y extractos del libro «La Démocratie en miettes» de Pierre Calame.
- Martins, D. (2015). *Revista de Derecho Público*, 47, pp. 103-109.
- Massolo, L. (2015). *Introducción a las herramientas de gestión ambiental*. Libros de Cátedra. Editorial de la Universidad de La Plata. Facultad de Ciencias Exactas, Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- Ministerio de Medio Ambiente de Colombia (2002). Propuesta Organizacional: Sistemas de Gestión Ambiental Municipal. Dirección General Ambiental Sectorial.

- MVOTMA (2019). Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible. MVOTMA, Montevideo. Disponible en: <<https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-ambiental-para-desarrollo-sostenible>>.
- Naciones Unidas, CEPAL (2016). *Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40735-sociedad-derechos-medio-ambiente-estandares-internacionales-derechos-humanos>>.
- Naciones Unidas, CEPAL (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/21751-acceso-la-informacion-participacion-justicia-temas-ambientales-america-latina>>.
- Peña, M. (s/f). El ABC del principio de progresividad del derecho ambiental. Derecho ambiental. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. Disponible en: <<https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-ambiental/principio-de-progresividad-del-derecho-ambiental/>>.
- Pérez, E. (2000). *Derecho ambiental*. McGraw Hill, Bogotá, Colombia.
- Rodríguez, A. y Muñoz Ávila, L. (2009). *La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio*. Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial de la Universidad de Rosario, Colección Textos de Jurisprudencia. Colombia.
- Rossi, W. (2007). Acceso a la información pública y derecho ambiental. *Herramientas para enfrentar los desafíos ambientales en Uruguay a escala local*, pp. 75-82. Matías Medeiros, Sofia Scanavino, Mariana Sayagués y Sandra Bazzani. Edición Programa Pequeñas Donaciones. Uruguay.
- Vida Silvestre Uruguay (2018). Relevamiento de los espacios de participación vinculados a la gestión ambiental en la región este de Uruguay. Proyecto Eccosur, Uruguay. Disponible en: <<https://oicr.eccosur.org/relevamiento-de-los-espacios-de-participacion-vinculados-a-la-gestion-ambiental-en-la-region-este-de-uruguay/>>.

## MARCO LEGAL CONSULTADO

Artículo 293, Ley 19,889. Creación del Ministerio de Ambiente.

Constitución de la República (1967). IMPO Centro de Información Oficial, normativa y avisos legales del Uruguay.

Decreto 221/009. Reglamentación Ley sobre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Decreto 435/994. Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Decreto 52/005. Recursos Naturales. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Ley 16.466. Ley de Evaluación de Impacto Ambiental

Ley 17.234. Declaración de Interés General. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Ley 17.283. Declárese de Interés General, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución de la República, que refiere a la Protección del Medio Ambiente.

Ley 18.308. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Ley 19.272. Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

Ley 19.773. Aprobación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.



## **SITIOS WEB RECOMENDADOS**

Denuncias de Ambiente. Ministerio de Ambiente. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/tramites-y-servicios/servicios/sistema-atencion-denuncias-ambientales>.

Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Disponible en: <https://sit.mvotma.gub.uy/inot/>.

Observatorio Ambiental Nacional. Ministerio de Ambiente. Disponible en: <https://www.ambiente.gub.uy/oan/>.

Observatorio de Integración de las Convenciones de Río. Eccosur. Disponible en: <https://oicr.eccosur.org/>.

Observatorio Principio 10. Naciones Unidas. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/>.

Red de Municipios y Comunidades Saludables. Disponible en: <http://redmunicipioscomunidadesaludables.com>.

# TEJIENDO COMUNIDADES SOSTENIBLES

*La gestión ambiental, un desafío para los gobiernos municipales*

Proyecto ECCOSUR:



Ministerio de Ambiente



Ministerio de Relaciones Exteriores



Intendencia de Maldonado



MUNICIPALIDAD DE LAVALLEJA



Gobierno de TREINTA Y TRES



VIDA SILVESTRE URUGUAY

ciedur



CEUTA

UDE  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

auci  
AGENCIACIÓN URUGUAYA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL

