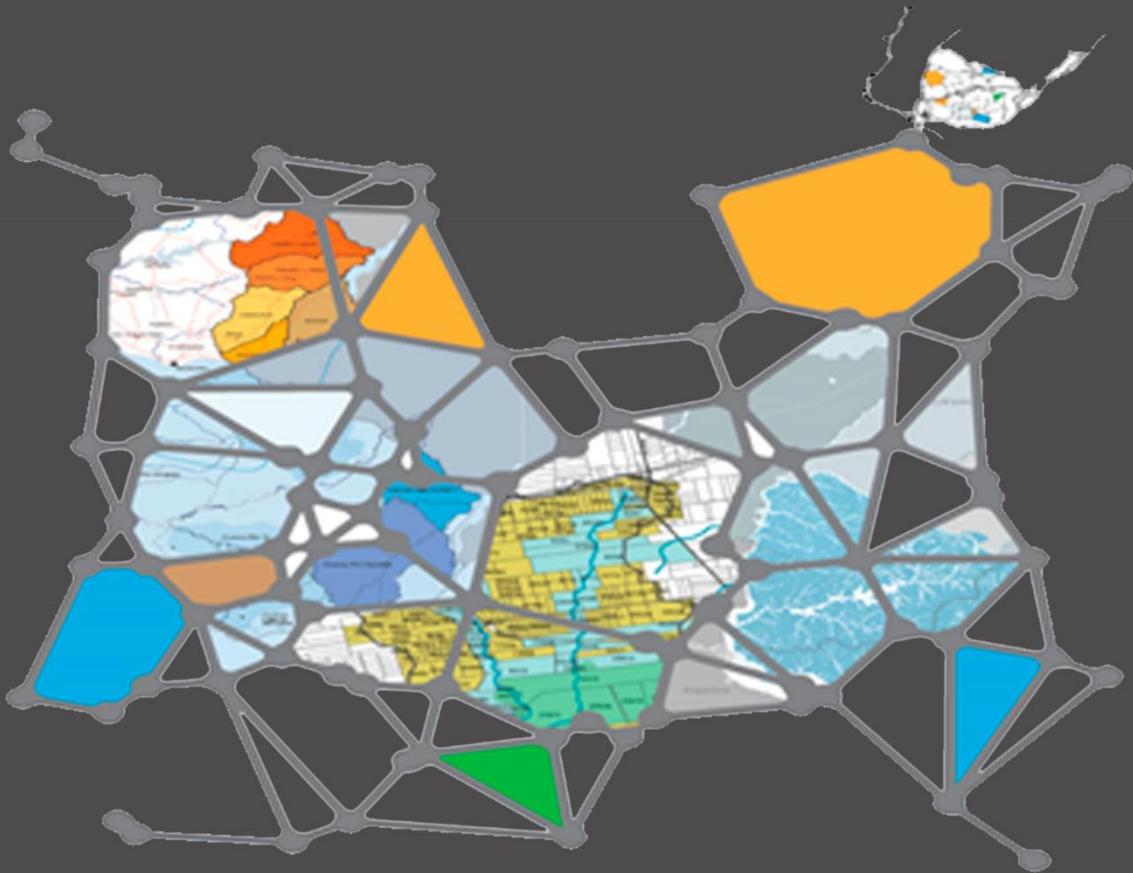




Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo
Universidad de la República
Uruguay

“Aportes de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y de la Ley de Política Nacional de Aguas para la construcción de una visión integral del territorio”



Autora: Dra. Matilde Saravia Martínez
Tutoras: PhD. Pilar Carolina Villar | Arq. Raquel Lejtregger

Tesis presentada para aspirar al título de
Magister en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Montevideo, Uruguay | 21 de noviembre de 2017

**TESIS PARA ASPIRAR AL TÍTULO DE
MAGISTER EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

TITULO DE LA TESIS

Aportes de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y Ley de Política Nacional de Aguas para la construcción de una visión integral del territorio.

AUTORA

Dra. MATILDE SARAVIA MARTÍNEZ

TUTORAS

Dra. Ciencias Ambientales PILAR CAROLINA VILLAR

Arq. RAQUEL LEJTREJER

TRIBUNAL

Dr. Ricardo Gorosito

Arq. Andrés Ridao

Lic. Ana Domínguez

RESUMEN

En la actualidad existe un amplio consenso sobre la necesaria interrelación de la gestión del agua y la gestión del territorio. Nuestro país no es ajeno a este contexto. El presente trabajo propone analizar, desde una óptica jurídica institucional, la integración de las políticas públicas de ordenamiento territorial y de aguas en nuestro país desde la sanción del nuevo marco regulatorio de la política nacional de aguas y del ordenamiento territorial. En este sentido, se analizará la normativa de referencia señalando: antecedentes normativos, génesis de las normas de referencia, marco conceptual, desarrollo y marco institucional, para luego identificar los vínculos entre una y otra política resaltando los puntos fuertes y puntos frágiles. El marco normativo uruguayo ha sufrido importantes modificaciones con la aprobación del Artículo 47 de la Constitución por iniciativa popular (2004), la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) y la Ley de Política Nacional de Aguas (2009). Estas modificaciones mandatan un giro en la gestión de los recursos naturales en el sentido expresado con enfoque territorial. Esto implica importantes desafíos a nivel de los sistemas de gestión de los Estados en lo que refiere a la superación de las prácticas sectoriales en materia de gestión de los recursos naturales y a la organización institucional existente que no responde al comportamiento de los recursos naturales en general.

Palabras Clave: Ordenamiento territorial/gestión integrada de recursos hídricos/gestión de aguas/legislación.

INDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN.....	11
2. El marco institucional uruguayo y su relación con el agua y el ordenamiento territorial.....	15
2.1. Poderes del Estado	16
2.2. Descentralización territorial	18
2.3. Descentralización por servicios	19
3. MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	21
3.1. Las autoridades de ordenamiento territorial	22
3.2. La evolución normativa institucional	26
3.3. Bases conceptuales de la Lotds	39
3.3.1. Desarrollo sostenible	42
3.3.2. Descentralización y concurrencia de competencias	43
3.3.3. Coordinación	43
3.3.4. Planificación.....	45
3.3.5. Participación Social.....	46
3.3.6. Categorías de suelo	47
3.4. Actores Institucionales	49
3.5. Instrumentos	53
4. MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL DEL AGUA	59
4.1. Evolución del marco jurídico institucional	60
4.2. Actores institucionales del agua	69
4.3. La gestión integrada de recursos hídricos	81
4.4. Bases conceptuales de la LPNA.....	84
4.4.1. La gestión integrada de recursos hídricos según la lpna	85
4.4.2. La cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión..	87
4.4.2.1. Antecedentes	87
a. Sistema de Codificación de los recursos hídricos nacionales.....	88
b. Estructura de la Administración de Recursos hídricos.....	89
c. Derechos de uso de agua	91
d. Juntas Regionales Asesoras de Riego	91
4.4.2.2. Los cambios de la gestión a consecuencia de la PNA.....	92

4.4.2.3	La participación de la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control	95
a.	El Consejo Nacional de Agua Ambiente y Territorio.	95
b.	Consejos Regionales de Recursos Hídricos	96
c.	Comisiones de Cuenca y Acuíferos	97
4.5	Instrumentos de la Política Nacional de Aguas	100
5.	INTERFAZ DEL AGUA Y EL TERRITORIO EN URUGUAY	105
5.1	el Rol del agua en el proceso de ocupación del territorio uruguayo	105
5.2	Los vínculos entre la LOTDS y la LPNA	111
5.2.1	Institucionalidad	111
5.2.1.1	Instituciones con responsabilidad directa	115
5.2.1.2	Coordinación	117
5.2.2.3	Ámbitos de participación	125
5.2.3	Cuenca hidrográfica	126
5.2.4	Instrumentos	131
5.2.4.1	Escala nacional	137
5.2.4.2	Escala regional	138
5.2.4.3	Escala local	139
6.	CONCLUSIONES	141
7.	BIBLIOGRAFÍA	150
7.1	Publicaciones	150
7.2	Páginas web consultadas	153

AGRADECIMIENTOS

A mis tutoras, Pilar Carolina Villar y Raquel Lejtregger por su apoyo y orientación.

A Daniel Greif, Emma Fierro, Amalia Panizza, Viveka Sabaj, Valentina Rivero, Paula Pellegrino y Raúl Echeverría, por sus aportes y por el apoyo incondicional que me brindaron en el desarrollo de la presente investigación.

A Rosario Silva por acompañarme en este proceso.

A Roberto Villarmarzo y Sebastian Olmedo por sus aportes de gran valor personal y profesional.

A Nella Penizza, Victoria Madeiro y Stefania Raina por su colaboración.

A quienes colaboraron en la realización de este trabajo, a todos ellos mi más sincero agradecimiento.

A mis padres y a María por su especial sensibilidad; en especial a mi madre por haberme abierto las puertas hacia la planificación y el ordenamiento territorial.

A mi familia y queridos amigos por su apoyo constante y absoluto.

A Álvaro, por ser el compañero incondicional que es.

A Maite y a Jose, lo más lindo que me pasó en la vida.

SIGLAS

AAP	Autorización Ambiental Previa
CIDE	Comisión de Inversión y Desarrollo
COASAS	Comisión Técnica Asesora de Agua y Saneamiento
COTAMA	Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente
COTAOT	Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
INC	Instituto Nacional de Colonización
IOT	Instrumento de Ordenamiento Territorial
LGPA	Ley General de Protección del Ambiente
LOM	Ley Orgánica Municipal, Ley No. 9515 publicada en el Diario Oficial el 1 de noviembre de 1935
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Ley No. 18308 publicado en Diario Oficial el 30 de junio de 2008
LPNA	Ley de Política Nacional de Aguas, Ley No. 18610, publicada en el Diario Oficial el 28 de octubre de 2009
MEF	Ministerios de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MIEM	Ministerio de industria Energía y Minería
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MINTUR	Ministerio de Turismo y Deporte
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Obras Sanitarias del Estado

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente existe un amplio consenso sobre la necesaria interrelación entre la gestión del agua y la gestión del territorio. Hablar de gestión de las agua implica hablar de las formas de ocupación del territorio, ya que estas impactan en mayor o menor grado en su calidad y cantidad. Esto implica un desafío de ida y vuelta: superar la gestión de aguas tradicional para abordarla desde una perspectiva territorial e intersectorial, y paralelamente, integrar la estrategia de gestión del agua en las políticas territoriales vinculadas.

El agua es un elemento vital. También es un recurso limitado. Se trata de un recurso único y móvil que al desplazarse en el espacio se va relacionando con los otros componentes del ambiente y con los seres humanos. La escasez o abundancia del agua asociada a un territorio, la vuelve protagonista fundamental de la geografía y de los fenómenos sociales, económico-productivos y políticos de la vida de una comunidad¹.

El agua ha oficiado históricamente de desencadenante de fenómenos territoriales. En el proceso de ocupación de nuestro país ha cumplido un rol importante. A orillas de los ríos y arroyos que conforman el patrimonio hídrico de la Banda Oriental se fundaron los primeros pueblos y villas. Los cursos de agua operaron de vías de comunicación a través de los ríos navegables², fueron escenarios de contiendas militares, provocando la fundación de ciudades con claro objetivo de defensa de invasiones extranjeras³, y centros neurálgicos del comercio a través de los puertos⁴, pero también están asociados a las características productivas de las tierras aledañas, por ejemplo en el caso el Río Rosario⁵, Río San José y Río Santa Lucía

¹ Guerra Daneri, Enrique. *“Los derechos al agua en la actividad agraria. Noción-estructura-Gestión”*, FCU, 2004, pag.7.

² En este contexto, la red fluvial de nuestro territorio -concretamente el río Uruguay y sus afluentes- oficiaba de conector de un continuo articulado de “estancias” y “puestos” que abarcaba amplios territorios sobre ambos márgenes del Río Uruguay hasta una distancia aproximada de 300 kilómetros del mar (Moraes, 2008).

³ Entre 1723-30 se fundó San Felipe y Santiago de Montevideo y en 1757 San Fernando de Maldonado. La preeminencia que tuvieron las causales fundacionales de orden defensivo en el ciclo poblacional colonial, le confieren a este una fisonomía muy particular desde el punto de vista locativo; la mayoría de las ciudades, villas y pueblos de la época hispánica se implementaron en la costa o próximo a ella y sobre la frontera con Portugal que eran las zonas amenazadas por potencias extranjeras.

⁴ Tal es el caso de Nueva Palmira fundada en 1831 y que debe su nacimiento a la excepcional ubicación y calidad de su puerto, que constituye un estratégico punto intermedio entre la navegación de ultramar y la fluvial de los ríos Paraná desde Santa Fe, Corrientes y el Paraguay, y Uruguay al norte del río Negro, siendo a la vez el punto natural de salida de la producción de una vasta zona del territorio oriental.

⁵ Pobladores locales promueven la fundación de Villa de Nuestra Señora del Rosario del Colla, 1775, por razones de orden económico, social y cultural. Las aptitudes geográficas del territorio donde se funda la ciudad ofrecía a los pobladores posibilidades de cultivo y comercio a través del puerto. Tenían como objetivo la colonización del territorio próximo a Montevideo y el fomento del ramo de la agricultura, y la instalación definitiva de familias

(Álvarez Lenzi, 1986).

Las políticas territoriales que se han desarrollado en nuestro país han sido históricamente pensadas desde los distintos sectores, sin una visión integral y sistemática del territorio. (Poder Ejecutivo, 2006)

Los impactos asociados a la ocupación inadecuada del territorio y los fenómenos naturales extremos asociados al agua (principalmente sequías e inundaciones), nos invitan a repensar la forma en que gestionamos el territorio. (Dourojeani, 2004)

En este sentido, Dourojeani plantea que los Estados se encuentran en el tránsito desde el manejo de cada recurso (bosques, pastos, agua, suelo, fauna, etc) al manejo de ecosistemas, franjas costeras, humedales y cuencas hidrográficas hasta llegar a la gestión ambiental integral. (Dourojeani, 2004). Dentro de este esfuerzo se enmarca la gestión del agua en nuestro país en las últimas décadas.

En los últimos años, tanto en los ámbitos académicos como en los ámbitos de gestión, se ha extendido el planteo de encuadrar la gestión hídrica en un marco más amplio de ordenación del territorio partiendo del concepto de cuenca como unidad de gestión hidrológica. De esta forma, las demandas y la disponibilidad de agua de cada cuenca se fundamentan en el diagnóstico de la cuenca y la consiguiente estrategia explícita de utilización del territorio⁶.

El gran desafío radica en la organización institucional de los Estados que, en general, no responde a la estructuración natural del territorio, ni tampoco contempla la interrelación entre suelo y agua. Los territorios naturales como las cuencas hidrográficas no coinciden con los límites político-administrativos (municipios, departamentos, provincias, estados, países). La gestión del territorio se organiza conforme razones políticas o a metas económicas o sociales, pero rara vez se toman en cuenta los límites naturales.^{7 8}

españolas traídas para poblar la Patagonia y que al frustrarse el proyecto quedaron varadas en Montevideo.

⁶ Así, Aguilera Klink, lo expresa en estos términos: "... no hay gestión del agua sin gestión del territorio, de la misma manera que no nos apropiamos sólo de recursos sino de ecosistemas" (Aguilera 1997, p. 10). Por su parte Francisco Díaz Pineda, manifiesta. López Martos, coincide en que: "(...) parece necesario tener en cuenta esta estrecha relación entre agua y territorio, tanto desde el punto de vista de la planificación como desde el de la gestión, de forma que lleguemos no sólo a la gestión integral del agua por cuencas hidrográficas, como hoy está admitido casi universalmente, sino a la gestión conjunta de ambos." (López Martos, 2000)

⁷ DOUROJEANI, Axel. "Conferencia conflictos y conciliaciones para la gestión sustentable de las cuencas. Aspectos políticos e institucionales." III CONGRESO LATINOAMERICANO DE MANEJO DE CUENCAS-AREQUIPA, PERÚ, Junio 2003.

⁸ DOUROJEANI, enumera ciertas patologías de gestión que se presentan en aquellos regímenes jurídicos en los que la temática del agua es abordada sin considerar la unicidad del ciclo hidrológico y su especial vinculación con el territorio, se destacan: la conducción de procesos de gestión de uso múltiple del agua sin tomar en consideración el manejo integral de las cuencas de captación sino parte de ellas; la ocupación del territorio y expansión de

Es así que en la gestión del agua y de los recursos naturales asociados cobra especial relevancia considerar a los territorios naturales, como lo es la cuenca hidrográfica, como unidad de gestión y planificación.

Nuestro país no es ajeno a esta realidad político administrativa. Sin embargo, Uruguay ha realizado esfuerzos para insertar esos territorios naturales en su marco jurídico institucional. En efecto, en los últimos 20 años se vislumbra un cambio de paradigma en el tratamiento del territorio superando la visión sectorial por el enfoque integral.

La reforma del Artículo 47 de la Constitución, la sanción de la Ley No. 18.308 de fecha 31 de julio de 2008, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante “LOTDS”), y Ley No. 18.610 de 2 de octubre de 2009, de Política Nacional de Aguas (en adelante “LPNA”), mandatan la construcción de políticas integrales, transversales, y cuyo desarrollo implica un abordaje necesariamente interdisciplinario e interinstitucional.

Este nuevo marco jurídico institucional ha desarrollado para cada política pública (agua y territorio) un complejo⁹ sistema donde se define su alcance, se diseña una nueva institucionalidad con sus competencias, se establecen principios rectores, se enumera una batería de herramientas (de planificación, económicas, información, etc.), y se asignan obligaciones y deberes de los actores públicos y privados en referencia al territorio.

La necesaria transversalidad e integralidad de ambas políticas tiene como consecuencia la verificación de una interfaz¹⁰ del punto de vista sustancial y jurídico institucional. No obstante en nuestro país existe una falta de convergencia entre la generación de políticas de ordenamiento territorial y políticas de aguas o al menos una sub explotación de las potencialidades que no se ha superado con la sanción de la LOTDS y de la LPNA.

La presente tesis propone analizar la interfaz entre la LOTDS y la LPNA. En este sentido

actividades económicas sin atender al factor disponibilidad del agua ni los potenciales peligros de inundaciones, sequías o contaminación; el manejo del agua subterránea divorciada del de las agua superficiales subutilizando la capacidad d reserva de las primeras, anulando los sistemas de recarga o directamente anulándolas; la construcción de embalses superficiales cuando pueden utilizarse los subterráneos; la no especialización de las fuentes de captación de agua o sistemas de desagües o drenaje; la contaminación de fuentes de abastecimiento de agua potable; la no consideración de las necesidades del agua del ambiente; la preocupación de regular la cantidad de agua sin verificar la calidad de las mismas, entre otras. “Sistemas de Gestión de Aguas: Manejo de las Cuencas”, Derecho en la Región; pág. 55-64.

⁹ El presente adjetivo se utiliza en la siguiente acepción según la RAE: ...“1. adj. Que se compone de elementos diversos.”

¹⁰ Según la Real Academia Española: interfaz. (Del ingl. *interface*, superficie de contacto). 1. f. *Inform.* Conexión física y funcional entre dos aparatos o sistemas independientes. <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=ZfmWS9gz9DXX2sCfEI4e>.

y como objetivo general se plantea analizar la integración de las políticas públicas de ordenamiento territorial y de aguas en nuestro país desde la sanción de la normativa de referencia.

Como objetivos específicos se plantean:

- a. analizar el marco regulatorio de la política nacional de aguas y de ordenamiento territorial señalando: antecedentes normativos, génesis de las normas de referencia, su marco conceptual, desarrollo y marco institucional. (Capítulo III y IV)
- b. identificar los vínculos entre una y otra política resaltando los puntos fuertes y puntos frágiles. (Capítulo V)

El trabajo busca indagar desde una óptica jurídico-institucional, la implementación de las políticas de ordenamiento territorial y de los recursos hídricos identificando puntos de encuentro y divergencias en su desarrollo.

La metodología utilizada consiste en el análisis documental de legislación, en especial de la LOTDS y la LPNA, así como de las normativas asociadas. Paralelamente se analizan trabajos doctrinarios vinculados a dichas normas y a la materia ordenamiento territorial y de aguas.

El presente trabajo se estructura en cinco capítulos. El primer capítulo consiste en la presente introducción. En el segundo capítulo se analiza el marco institucional nacional y su relación con el ordenamiento territorial y la gestión del agua. En el tercer capítulo se aborda el marco jurídico institucional del ordenamiento territorial en nuestro país, mientras que en el cuarto capítulo se desarrolla el marco jurídico institucional nacional sobre el agua. El quinto capítulo refiere a los vínculos entre las políticas de ordenamiento territorial y agua; y finalmente en el capítulo 6 se plantean conclusiones.

2. EL MARCO INSTITUCIONAL URUGUAYO Y SU RELACIÓN CON EL AGUA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Uruguay es un país unitario y centralizado, con cierto grado de descentralización territorial, verificándose tres niveles de gobierno: nacional, departamental y local. En la modalidad territorial uruguaya, la descentralización^{11 12} consiste en un desplazamiento de competencias del gobierno central hacia órganos departamentales y locales -Intendencias, Juntas Departamentales y Municipios- y un cierto control¹³ por parte del gobierno central hacia los órganos que adquieren esas competencias¹⁴.

La Constitución uruguaya distribuye la competencia por materia entre los órganos del Estado Central y los de los Gobiernos Departamentales con un criterio mixto: en parte lo determina la propia Constitución y en parte lo deja librado a la ley ordinaria. La regla general¹⁵ es que todo aquello que concierna al gobierno de cada departamento le compete en principio al Gobierno Departamental respectivo. Pero hay dos limitaciones: los servicios de seguridad pública y todas las otras disposiciones constitucionales que atribuyen competencias a los órganos nacionales o que prevén la organización de servicios como entes autónomos o servicios descentralizados (Casinelli, 2009). Y por otro lado también hay atribuciones expresas de competencia a los órganos de los gobiernos departamentales que no podrán ser conferidas al gobierno nacional¹⁶.

Finalmente debemos señalar también la existencia de descentralización por servicios ejercida por los entes de enseñanza e industriales y comerciales del estado.

La competencia de ordenamiento territorial es descentralizada en los Gobiernos

¹¹ Conforme a Casinelli Muñoz en Ob. Cit. el fundamento de la descentralización territorial es el inconveniente de la centralización absoluta es decir de la acumulación de la responsabilidad de un solo órgano jerarca de todos los asuntos; y además resulta más democrático que los asuntos de una zona sean conducidos de acuerdo a las líneas políticas que predominen en ese lugar y no de acuerdo a las líneas políticas que predomine en el país considerado en su conjunto sin perjuicio de los necesarios controles de descentralización destinadas a coordinar la acción de los diversos gobiernos departamentales entre sí con el Gobierno nacional.

¹² Conforme a Casinelli Muñoz en Ob.Cit., la descentralización territorial implica la distribución de competencias entre los órganos centrales y los órganos descentralizados que tiene en cuenta ciertos elementos: el ámbito territorial en el cual actúan los órganos descentralizados y la materia (asuntos que corresponden al gobierno central y al departamental).

¹³ Ejemplo de dicho control representan los artículos 300, 301 y 303 de la Constitución de la República.

¹⁴ Korseniak, Ob. Cit., pág. 351 y ss.

¹⁵ Véase Artículo 262 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

¹⁶ No obstante lo expuesto, la Constitución no termina de hacer el deslinde hay una serie de puntos que podrían caber tanto en el gobierno nacional o en el gobierno departamental. La decisión sobre si serán de competencia de uno u otro corresponde a la Ley Orgánica de los gobiernos departamentales, es decir, a un acto del Estado Central.

Departamentales y a su vez, concurrente con instituciones de carácter departamental y nacional, principalmente a través del Poder Ejecutivo. En efecto, a los Gobiernos Departamentales les compete la regulación normativa y la actividad administrativa del ordenamiento territorial en todo el territorio del departamento (literales a y b del literal 4 del Artículo 83 de la LOTDS). Por su parte, al Poder Ejecutivo le compete formular la política nacional de ordenamiento territorial y la ejecuta de forma desconcentrada a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Dichas competencias serán desarrolladas en el capítulo 3 del presente trabajo.

La competencia en materia de aguas se desarrolla de forma centralizada en el Poder Ejecutivo, que es la autoridad máxima en esta materia, y la ejerce de forma desconcentrada a través de sus Ministerios (principalmente el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). Las competencias en la materia se desarrollan en el Capítulo 4 del presente trabajo.

A continuación se describen las características de los Poderes del Estado nacional, la descentralización territorial y la descentralización por servicios y los entes relacionados.

2.1. PODERES DEL ESTADO

Nuestro país sigue la división clásica de Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial a los que les compete principalmente la función administrativa, legislativa y judicial respectivamente.

En el presente trabajo, haremos foco en el Poder Ejecutivo, ya que como se verá, es quien ejerce la gestión de las aguas y del ordenamiento territorial en conjunto con otras instituciones.

La organización general del Poder Ejecutivo (en adelante PE) es la centralización, es decir que todos los órganos forman ese conjunto orgánico y sistematizado están jerarquizados al órgano jerarca llamado PE¹⁷. El PE es el órgano principal de la administración del Estado y tiene la función administrativa en el ámbito nacional salvo las limitaciones que resultan de la Constitución¹⁸ El Poder Ejecutivo¹⁹ es el conductor y orientador político, sujeto al

¹⁷ CASINELLI MUÑOZ, Horacio. Derecho Público. FCU, 2009. Pág. 237 y ss.

¹⁸ SAYAGUEZ LAZO, Enrique. Tratado de derecho administrativo. Tomo II. Edición 8 puesta al día en 2010 por Daniel Hugo Martins. FCU, Págs. 117.

¹⁹ El Poder Ejecutivo funciona mediante ACUERDO del Presidente de la República con el o los Ministros correspondientes o en CONSEJO de MINISTROS presidido por el Presidente de la República e integrado por la

ordenamiento jurídico vigente y a las condiciones técnicas y económicas de cada sector.

Las dos maneras típicas²⁰ de manifestarse del PE son: el Presidente actuando con uno o varios Ministros (el Acuerdo) y el Presidente actuando con o en Consejo de Ministros^{21 22 23}.

Los Ministerios son órganos subordinados al Poder Ejecutivo. Tienen una posición constitucional doble: por un lado integran el órgano PE por la vía del Consejo o del Acuerdo²⁴, y por otro lado constituyen órganos unipersonales que pueden tomar decisiones con prescindencia del Presidente de la República²⁵ como órganos con poder de decisión propia. En esta segunda posición los ministros actúan como titulares de órganos subordinados jerárquicamente al PE.

Son atribuciones de los Ministros en sus respectivas carteras las otorgadas a texto expreso de la Constitución²⁶, las que les señalen la ley y las que les señale el PE en Consejo de Ministros. Paralelamente, mediante desconcentración legal^{27 28} puede atribuirse ciertos poderes en determinados asuntos a los órganos que dependen de los Ministerios²⁹ tales como las Direcciones Nacionales.

Actualmente los Ministerios son 11: Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Defensa (MD), Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Relaciones Exteriores (MREE), Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ministerio de Turismo (MINTUR), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Ministerio de

totalidad de Ministros. Véase Art. 168 de la Constitución de la República.

²⁰ Señala Korseniak que la forma atípica consiste en la actuación del PE a través de un delegado según lo prevé el artículo 168 numeral 24.

²¹ KORSENIK, José. Primer curso de Derecho Público. Derecho Constitucional. FCU, 3ra. Edición.

²² Conforme a Casinelli Muñoz en Ob. Cit. la regla general es la de que el PE siempre puede funcionar en Consejo de Ministros. En cambio, no siempre puede funcionar en acuerdo de Presidente con Ministros respectivos porque hay algunas atribuciones que están reservadas al Consejos de Ministros (Art. 160 parte final, Art.168 numerales 7, 16, 19, 24, entre otros.

²³ Véase el artículo 149 y en el acápite del artículo 168 de la Constitución de la ROU.

²⁴ En esta posición ocupan el grado más alto de jerarquía conforme a Sayagués Lazo

²⁵ En esta posición están en segundo grado de jerarquía sometidos al Poder Ejecutivo.

²⁶ Artículo 181 de la Constitución de la República.

²⁷ Conforme a Cassinelli Muñoz en Ob. Cit. la desconcentración opera dentro de la relación jerárquica y consiste en el traspaso de atribuciones por parte del jerarca a un órgano subordinado jerárquicamente.

²⁸ En definitiva, los ministros actúan de dos maneras: cuando actúan en ejercicio de esas competencias desconcentradas resuelven por sí y su sola firma basta, y cuando actúan como integrantes del Poder Ejecutivo necesitan acordar sus decisiones con el Presidente de la República o plantearlas en Consejo de Ministros.

²⁹ Esto es una mera aplicación de los principios generales sobre desconcentración administrativa.

Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB).

2.2 DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

En cada departamento hay un Intendente y una Junta Departamental.

Las Juntas Departamentales ejercen su competencia mediante la función legislativa y la función de control. La Constitución³⁰ garantiza un mínimo de atribuciones y encomienda a la ley que determine las competencias con la limitación precisamente de que deben ser atribuciones de legislación o control.

El Intendente por su parte ejerce funciones ejecutivas y administrativas.³¹

Otro de los aspectos en el que la Constitución hace referencia expresa en materia de Gobiernos Departamentales es la facultad de "acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental"³².

Paralelamente, la Constitución prevé la existencia de un Congreso de Intendentes, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno.

Los Municipios configuran un tercer nivel de Gobierno y de Administración³³.

Un municipio es toda localidad que revista una doble condición: i) población de más de dos mil habitantes y, 2) que configure una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

Para la creación de municipios en localidades de menos de 2.000 habitantes y en la capital departamental, delega en el gobierno departamental (iniciativa del Intendente y aprobación de

³⁰ El artículo 273 de la Constitución.

³¹ Artículo 274 de la Constitución.

³² Véase inciso 5° del artículo 262. Por primera vez explícita en el Derecho uruguayo el llamado asociacionismo municipal o la posibilidad de celebrar convenios para la efectiva prestación común de servicios, más allá de la mera colaboración.

³³ Son creados por Ley 18567 en implementación de la declaración programática incorporada en la reforma constitucional de 1996, artículo 50: "[...] el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general"

la Junta) esa responsabilidad ^{34 35}.

La conducción operativa del Municipio queda en manos del alcalde. Los concejales invisten la representación política plural de cada municipio y, en ese carácter, tienen asignado un rol de control político y a la vez de colaboración para la adopción de las decisiones colectivas vinculantes a nivel local. Además, al igual que el alcalde, gozan de facultad propositiva en el seno del cuerpo y de capacidad de actuar en situaciones de emergencia. (OROÑO, 2010)

Hay una distribución de competencias por materia entre las autoridades departamentales y las municipales y es la ley ordinaria la que debe hacer el deslinde preciso entre la materia departamental y la municipal.

2.3 DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIOS ³⁶

En nuestro país existe un conjunto numeroso de personas públicas estatales que poseen amplia descentralización administrativa y que tiene a cargo actividades muy diversas: servicios públicos, servicios sociales, actividades bancarias, industriales y comerciales, entre otras.

Los Entes Autónomos (en adelante EA) son personas públicas estatales que tienen a su cargo determinados servicios de carácter nacional y están dirigidos por consejos y/o directorios que poseen plenos poderes de administración y actúan con autonomía bajo cierto contralor de autoridades nacionales.

Los servicios descentralizados (en adelante SD) son administraciones públicas que ejercen cometidos de carácter nacional cuyas autoridades poseen amplios poderes de administración, pero están sometidos a un contralor relativamente intenso del PE.

³⁴ El proceso de definición de cuántos y cuáles municipios habrían de instalarse en cada departamento dependió de las disposiciones legales y posicionamientos de los gobiernos departamentales y varió con las visiones políticas a nivel de éstos. Ello determinó –en un proceso ni ordenado ni planificado– la lista de la primera generación constituida por las 89 unidades territoriales de gobierno local. (Schelotto, 2014)

³⁵ Las posiciones se ordenaron en una gama de opciones entre aquellas que se situaron favorables a la descentralización y la instrumentación de la ley (los casos que además optaron por el criterio de cobertura total: Canelones, Maldonado y Montevideo), posiciones intermedias (Colonia, Rocha y Salto), y las de niveles mayores de La primera es un sistema de división territorial completo de esos tres departamentos, que incluye la propia capital departamental y la instituye, en el caso de las ciudades de Canelones y de Maldonado, a ella misma como municipio, y en el caso de Montevideo a una división de la ciudad-territorio en ocho municipios–distritos. La segunda alternativa supuso recortes incompletos de los territorios y generó situaciones de «piel de leopardo», las que, a modo de manchas más o menos extensas, salpican extensiones territoriales amplias con circunscripciones municipales.

³⁶ El régimen jurídico general de los entes autónomos y servicios descentralizados surge de la Sección XI de la Constitución y de las leyes en cuanto desarrollan y complementan los principios constitucionales.

La diferencia esencial entre el EA y el SD radica en el grado de autonomía y se basa en dos elementos esenciales: los poderes de administración que se atribuyen al órgano descentralizado y los poderes de contralor que la autoridad central ejerce sobre dicho órgano. Por lo tanto el ente autónomo se caracteriza por tener todos los poderes de administración respecto a su servicio y estar sometido al contralor previsto en la constitución que la ley puede ampliar en medida muy limitada, en cambio el servicio descentralizado tendrá únicamente los poderes de administración que le confiera la ley y estará sometido a un contralor más intenso que fijará también el legislador y que en parte surge de la propia ley. (Sayagués)

Descripto el marco institucional nacional y la naturaleza jurídica de las instituciones que lo componen, a continuación presentaremos el marco jurídico institucional del ordenamiento territorial (Capítulo 3) y del agua (Capítulo 4) con especial énfasis en la gestión de dichas materias.

3. MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento territorial es definido, conforme al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina como:

“[...] un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio, en función de las características y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político institucionales. Este proceso debe ser participativo e interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo”³⁷.

Por su parte, Altair Magri pone énfasis en el carácter normativo del ordenamiento territorial y lo define como un conjunto de reglas e instituciones que *“dan forma y delimitan un territorio, constituyéndolo políticamente”³⁸*. Según la autora el ordenamiento territorial incorpora reglas respecto a las competencias gubernamentales, políticas y procedimientos, participación y actuación institucional en la materia, instrumentos de actuación territorial (planes y programas), derechos y obligaciones para los actores públicos y privados; y también orienta el proceso hacia objetivos de interés nacional y general. Citando a Bervejillo, concluye que la eficacia del ordenamiento territorial:

“[...] no reside tanto en la concreción de acciones territoriales independientes, como en la activa coordinación o integración de las acciones sectoriales en función de visiones y estrategias territoriales. De la misma forma, su eficacia está fuertemente vinculada a su capacidad de regular y orientar las acciones privadas en términos de su significado territorial.”³⁹.

El ordenamiento territorial en Uruguay no es ajeno a la división político-administrativa de nuestro país, concentrando en cierto nivel de gobierno más poderes que en otros. De esa forma, este capítulo va a presentar las autoridades con competencias propias de ordenamiento

³⁷ MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. “Bases para el ordenamiento del territorio rural argentino”, Página 19.

³⁸ MAGRI, Altair. “Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay”. Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. V. 24 N° 28, 2011. Página 90-1.

³⁹ Federico Bervejillo citado por Altair Magri en Ob. Cit. página 91.

territorial. Posteriormente se desarrolla la evolución de la institucionalidad y legislación en la materia. Asimismo, se analizan las bases conceptuales de la propia LOTDS, deteniéndose en un análisis integral de los actores con incidencia en la materia. Finalmente se presentan los instrumentos de ordenamiento territorial a disposición de la planificación y gestión del territorio presentes en la LOTDS.

3.1 LAS AUTORIDADES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La competencia directa⁴⁰ en ordenamiento territorial es compartida entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.

Al Poder Ejecutivo le compete formular la política nacional de ordenamiento territorial, que ejecuta a través del MVOTMA y desarrolla a través de una serie de instrumentos generales de planificación y gestión con contenidos orientadores. Estos son: las Directrices Nacionales, los Programas Nacionales y las Estrategias Regionales⁴¹. El principal instrumento son las Directrices Nacionales, a través de las cuales se establecen:

“criterios y lineamientos en determinados ámbitos territoriales y sectoriales en los que se debe asegurar un mínimo común del contenido de la política territorial en toda la Nación con la finalidad que oriente la formulación de los demás instrumentos de OT que corresponden a los Gobiernos Departamentales”⁴².

El PE tiene la iniciativa en su elaboración y lo someterá a su aprobación ante el Poder Legislativo, sin perjuicio de la iniciativa parlamentaria⁴³. De igual modo, los Programas Nacionales, se presentan como un instrumento de gestión para aplicar las políticas nacionales previamente definidas por el Poder Ejecutivo. A través de este instrumento se establecen las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional conforme al artículo 11 de la LOTDS (MVOTMA TyC SLP et al., 2015).

⁴⁰ Conforme a clasificación de competencias en la materia señalada en Ob. Cit., 2005.

⁴¹ Villarmarzo et al. “*Consultoría de guía metodológica y prototipo aplicable para la elaboración de ordenanzas departamentales de ordenamiento territorial y capacitación de funcionarios*”, 2015, Pág. 14.

⁴² MVOTMA-TyCSLP et al. Ob. Cit., página 14.

⁴³ Artículo 14 LOTDS.

La elaboración de los Programas Nacionales corresponde al MVOTMA a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (por sí o en forma coordinada con otras instituciones, en el marco del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial) y son aprobados por el Poder Ejecutivo. Finalmente, el Poder Ejecutivo elaborará conjuntamente con los Gobiernos Departamentales involucrados las Estrategias Regionales⁴⁴, instrumentos éstos de carácter estructural que abarcan un área de dos o más departamentos que comparten oportunidades y problemas en materia de desarrollo y gestión territorial⁴⁵.

En segundo lugar, el PE brinda la garantía última de la coordinación y protección del interés nacional⁴⁶. En efecto, el PE garantizará la coordinación y protección del interés nacional a través de determinados ámbitos e institutos: el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (en adelante CNOT) regulado en el artículo 75 y siguientes y el ejercicio del control de correspondencia de los distintos instrumentos departamentales (artículo 25). En efecto, tal garantía se ejercitará principalmente a través del CNOT⁴⁷ que tiene como cometido⁴⁸ principal realizar el pronunciamiento de la correspondencia de los demás Instrumentos de OT (en adelante IOT) a las Directrices Nacionales y efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno Nacional cuando éstas resulten incompatibles con instrumentos departamentales. De igual forma, el artículo 25 de la LOTDS atribuye al MVOTMA un control de correspondencia del IOT de carácter departamental que se pretende aprobar con los demás instrumentos vigentes.

En tercer lugar, le compete al PE la organización de la administración nacional en la materia a fin de ejercitar eficazmente las competencias nacionales de ordenamiento territorial,

⁴⁴ Conforme al Artículo 12 de la LOTDS, constituyen Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible “los instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación. Las Estrategias Regionales contendrán al menos las siguientes determinaciones: a) Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; b) Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados; c) La planificación de servicios e infraestructuras territoriales; d) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.

⁴⁵ Artículo 12 LOTDS.

⁴⁶ Villarmarzo et al. Ob. Cit., página 14.

⁴⁷ Conforme al artículo 75 de la LOTDS el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial es presidido por el MVOTMA y está integrado por el MTOP, MGAP, MIEM, MTD, MDN, MEF, OPP y Congreso de Intendentes.

⁴⁸ Artículo 76 de la LOTDS.

a través del MVOTMA y la DINOT⁴⁹.

Finamente, también compete al PE el desarrollo reglamentario de la ley⁵⁰, potestad que se ha ejercitado por el Poder Ejecutivo con la aprobación en 2009 de los Decretos N° 221/2009, N° 400/2009 y N° 523/2009.

El propio MVOTMA, a través de sus unidades ejecutoras desconcentradas⁵¹, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) y la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)- tiene otros cometidos de planificación, de localización de actividades y de zonificación de áreas de conservación.

A la DINOT le corresponde coordinar los procesos de planificación y ordenamiento ambiental del territorio de escala nacional y regional en el marco del CNOT; cooperar y asesorar a los Gobiernos Departamentales en la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible departamentales; promover estudios e investigaciones sobre la materia; realizar el apoyo administrativo y técnico del CNOT y de la Comisión Nacional Asesora de Ordenamiento Territorial (CNAOT); implementar el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial; y finalmente apoyar los procesos de coordinación y compatibilización interinstitucional, de políticas, programas, planes y proyectos de relevancia territorial⁵².

Por otra parte, a la DINAMA le corresponde la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de planes para prevenir el impacto ambiental de actividades humanas; formular y ejecutar los planes y proyectos de identificación, seguimiento y conservación de la biodiversidad, así como diseñar y co-administrar el Sistema Nacional de Áreas Naturales; formular y coordinar acciones con organismos públicos nacionales y departamentales en lo referente a la protección del medio ambiente (Anexo Decreto PEj. No. 255/013), coordinando en forma exclusiva “*la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas en general*” (artículo 8° de la Ley N° 17.283, de 28 de noviembre de 2000)⁵³. En especial, debemos

⁴⁹ Villarmarzo et al. Ob. Cit., página 15.

⁵⁰ Artículo 78 de la LOTDS.

⁵¹ Son unidades ejecutoras desconcentradas del MVOTMA: la Dirección Nacional de Aguas, la Dirección Nacional de Medio Ambiente, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, y la Dirección Nacional de Vivienda.

⁵² Decreto 255/013 publicado en el Diario Oficial con fecha 11 de setiembre de 2013.

⁵³ La DINAMA tiene entre sus funciones autorizar el emplazamiento, construcción o instalación y funcionamiento de emprendimientos, al “operar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a través de la coordinación de los procedimientos de evaluación y seguimiento de los proyectos o actividades previstas en la Ley N° 16.466, de

destacar la intervención de la DINAMA en la aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica cuyo objetivo es la sujeción de los instrumentos de ordenamiento territorial a las normas de protección ambiental aplicables y a las resultancias del procedimiento ambiental correspondiente⁵⁴.

A la DINAGUA le compete a administración, uso y control de los recursos hídricos. En especial, le corresponde⁵⁵ formular el Plan Nacional de Recurso Hídricos y el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, regular las actividades y obras públicas o privadas relativas al estudio, captación, uso, conservación y evacuación de las aguas, administrar los recursos hídricos del país (superficiales y subterráneos) de forma sustentable, implementar la evaluación continua e integrada de los recursos hídricos y su uso, proyectar y elaborar propuestas normativas para la utilización y desarrollo sostenido de los recursos hídricos y controlar el cumplimiento de la normativa vigente, promover espacios de participación para la definición e implementación de las políticas de recursos hídricos y de servicios de agua potable y saneamiento con el fin de generar los consensos necesarios para convertirlas en políticas de Estado, y finalmente, asesorar al Poder Ejecutivo en la definición e implementación de la Política Nacional de Aguas.

Por su parte, a la DINAVI, le corresponde definir las políticas habitacionales destinadas a mejorar las condiciones habitacionales de la población⁵⁶.

Paralelamente, los Gobiernos Departamentales concentran gran parte de la materia de ordenamiento territorial, por el estrecho vínculo que las decisiones territoriales tienen con la vida cotidiana de los ciudadanos (Villarmarzo et. al, 2015).

En primer lugar, le corresponde a los gobiernos departamentales la planificación de la actuación territorial en el departamento mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos previstos por la LOTDS (artículos 14 a 18) y en el marco establecido por ella. En este sentido, los Gobiernos Departamentales tienen competencia exclusiva para la categorización de suelo en el departamento (artículo 30). Pero también les compete regular los

19 de enero de 1994"; cuyo reglamento actualmente vigente (aprobado por el Decreto 349/005, de 21 de setiembre de 2005), introduce como nuevo instrumento de gestión, la denominado Viabilidad Ambiental de Localización (VAL) para ciertas actividades, construcciones u obras que la propia norma específica. Asimismo, a través de la DINAMA se administra el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, creado por el Ley N° 17.234, de 22 de febrero de 2000.

⁵⁴ Artículo 9 del Decreto 221/009 del 20 de mayo de 2009.

⁵⁵ Decreto 255/2013 publicado en el Diario Oficial el 11 de setiembre de 2013.

⁵⁶ Decreto 255/013, Anexo.

usos del territorio, los fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación y protección del suelo en todo el territorio departamental ⁵⁷ conforme lo establece el artículo 14 de la citada Ley.

En segundo lugar, se destaca el desarrollo normativo de todas las actividades propias del OT de su competencia.

En tercer lugar le corresponde a los Gobiernos Departamentales participar en la conformación de las diversas políticas nacionales sobre ordenamiento territorial. Así, la LOTDS dispone que en la elaboración de las Directrices Nacionales, se fomentará la participación directa de los Gobiernos Departamentales (Artículo 10). Asimismo, participarán de la elaboración de los Programas Nacionales a través del Congreso de Intendentes, (Artículo 11) y coparticiparán de la elaboración de las Estrategias Regionales (Artículo 12).

Finalmente, cabe señalar que es competencia de los Gobiernos Departamentales el control previo de las actuaciones territoriales tanto en el medio rural como en el urbano, el cual conforme al artículo 35 de la LOTDS se ejerce a través del acto administrativo de autorización respectivo; y también el ejercicio la policía territorial (artículo 68 y siguientes) disciplina territorial mediante la imposición de sanciones.

3.2 LA EVOLUCIÓN NORMATIVA INSTITUCIONAL⁵⁸

Desde el punto de vista normativo, el antecedente más remoto encontrado son las Leyes de los Reinos de las Indias^{59 60}. Su mayor aporte es el concepto de estructura urbana, la “ciudad territorio”, que trasciende el núcleo amanzanado para definir una serie de áreas en su entorno que les asigna funciones específicas vinculadas mayormente con lo productivo. Como debilidad, se señala que no contemplaba la gran variedad de situaciones, en especial

⁵⁷ Artículo 14 de la LOTDS.

⁵⁸ Barachini y Altesor, en Historia del ordenamiento territorial en el Uruguay del Siglo XX, analizan la evolución jurídico institucional del ordenamiento territorial en nuestro país en los últimos 100 años y que culmina con la sanción de la LOTDS, identificaremos tres períodos⁵⁸: 1903-29; 1930 y 1965 aproximadamente⁵⁸; y finalmente 1965 hasta el año 2005. Consideran que cada uno de dichos períodos se caracteriza por una óptica común del enfoque de la problemática de la estructura espacial del territorio y señalan la dificultad de encajonar procesos históricos de gran complejidad y de una particular movilidad política.

⁵⁹ IMM-AECI. “Ordenar las Ciudades. Encauzando el proceso urbano”, Tomo I, 1991, Pág. 17.

⁶⁰ La Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias reunía en un único texto todas las disposiciones que la corona hispánica había ido decretando para el gobierno de sus colonias. Su Libro IV contiene el conjunto de normas que regulaban de manera precisa todo lo concerniente al planeamiento y trazados de centros poblados.

particularidades geográficas de la localidad. Esto generó la reproducción indiscriminada del trazado en “damero” o directamente el apartamiento de la norma. (Bonilla, 1991)

La Constitución de 1830 le otorga validez legal y en 1859 se reitera su vigencia al atribuir funciones urbanísticas a las Juntas Económicas Administrativas, apoyándose en “las disposiciones legales que rigen la materia y son las consignadas en las leyes llamadas de Indias”. (Baracchini y Altezor, 2008:2, 82)

En el año 1877, las Leyes de Indias son sustituidas por el Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias elaborado por la Dirección General de Obras Públicas. Se señala que su mayor aporte es el de condicionar la extensión de la ciudad al agotamiento de la capacidad prevista para el núcleo central o los crecimientos anulares que hubiere dado lugar. No obstante, desde el punto de vista conceptual se concibe al Reglamento del año 1877 como un claro retroceso en materia de ordenamiento territorial ya que el concepto de territorio se reduce a la ciudad (Urruzola, 2009). Las imperfecciones propias del reglamento⁶¹, la impronta de la especulación inmobiliaria característica de la segunda mitad del Siglo XIX, la falta de controles adecuados y la aprobación de fraccionamientos que contrariaban la norma, propició un incumplimiento sistemático. En efecto, pese a la vigencia de la norma desde el punto de vista formal, el poder público y la sociedad en su conjunto la ignoraron, obligando al gobierno a reiterar su vigencia en el año 1910.

Sostiene Urruzola que: “El decreto de 1877 dio inicio a una tradición nacional muy consolidada que afirmó en la inobservabilidad de las leyes territoriales el mecanismo básico de su ordenamiento real.” Conforme a este autor, esta característica ha sido común denominador de las normas vinculadas al territorio hasta nuestros días.

A principios de Siglo XX, acontece el fortalecimiento de las autonomías locales y el reconocimiento de la personería de los municipios urbanos y rurales. En 1908 se promulga una ley que crea el Departamento Ejecutivo de las Juntas Económicas Administrativas y el título de

⁶¹ Expresa Urruzola que “Desde el punto de vista conceptual, este nuevo reglamento representó un claro retroceso con relación a las primeras, particularmente por su restringida visión del ordenamiento territorial. Se perdió la riqueza del concepto de ciudad territorio, así como los distintos estatutos sobre el uso y la propiedad que lo caracterizaron. En efecto, la organicidad del concepto indiano, donde el clima, la salubridad, la producción o la forma son aspectos de un mismo problema, desapareció en favor de una idea del territorio que se focaliza exclusivamente en la ciudad. La colonización del territorio dejó de ser un proyecto de naturaleza socio-cultural, vinculado a un saber que provenía de la experiencia y de la dimensión concreta de sus desafíos, fueran éstos políticos o físico-territoriales, para convertirse en una serie de prescripciones geométricas que pretendían habilitar el crecimiento infinito de las ciudades”.

Intendente Municipal del Departamento⁶² con funciones ejecutivas, quedando la Junta en carácter de Consejo Deliberante con las atribuciones que le concedían leyes anteriores (Ej. Ley Orgánica del 10 de julio de 1903)⁶³. En 1912, a través de la Ley N° 3.958, se otorga a las Juntas Económicas Administrativas el instrumento principal de la expropiación, dotándolas así de medidas aptas para la planificación urbanística.

La Constitución de la Republica de 1934, dispone nuevas autoridades: Intendentes⁶⁴, Juntas Departamentales⁶⁵ y Juntas Locales⁶⁶ cuya estructura, funcionamiento y competencias fue regulada posteriormente por la Ley No. 9.515⁶⁷.

La Ley Orgánica Municipal⁶⁸ (LOM) del año 1935 comete al Intendente y al Gobierno Departamental a legislar –en el sentido amplio del término- en materia de inundaciones, zonificación de usos de suelo (vivienda, exclusión de usos por inundabilidad), conservación de playas marítimas y fluviales, calzadas de ríos y arroyos, vialidad pública, entre otros.⁶⁹

Con respecto a las Juntas Locales⁷⁰ en poblaciones fuera de las plantas urbanas de la

⁶² Desempeñado por un funcionario nombrado por el Poder Ejecutivo.

⁶³ La presente Ley había otorgado a las Juntas Económicas Administrativas competencia en materia municipal para el caso de inundaciones, incendios y derrumbes, cumplimiento de las normas de servidumbre, establecimientos y obras municipales, playas marítimas y fluviales, policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, vialidad pública y edificación particular en los centros urbanos.

⁶⁴ Al Intendente tendrá a su cargo ejercer las funciones ejecutivas del Gobierno Departamental, conforme al Artículo 1 y 27 de la Ley 9515.

⁶⁵ La Junta Departamental por su parte, ejerce las funciones de contralor y legislativos de cada departamento, conforme al Artículo 1 de la Ley 9515.

⁶⁶ La LOM establecía que las Juntas Locales sustituían a los Consejos Auxiliares y podían ser creadas por acto legislativo de la Junta Departamental en toda población fuera de planta urbana de la capital del Departamento que cumpliera con las siguientes condiciones: que la población cuente con más de dos mil habitantes y que “tengan establecidas industrias agrícolas, fabriles, u otras de significación equivalentes y de evidente interés local” (artículo 53 y ss.) Asimismo, se facultaba a la Junta para ampliar las facultades de ciertas Juntas Locales dando lugar a una Junta Local Autónoma.

⁶⁷ Ley No. 9515 de fecha 28 de octubre de 1935.

⁶⁸ Ley No. 9514 del 28 de octubre de 1935.

⁶⁹ A los efectos del presente trabajo nos interesa resaltar ciertos cometidos regulados en el artículo 35 de la Ley No. 9515, como ser: dictar resoluciones tendientes a evitar inundaciones, incendios y derrumbes y aliviar sus consecuencias (Núm. 16); determinar, las zonas inaptas por su carácter de inundables, para la construcción de viviendas (Núm. 17); velar, sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno Central por la conservación de las playas marítimas y fluviales, así como de los pasos y calzadas de ríos y arroyos (Núm. 21); organizar y cuidar la vialidad pública, siendo de su cargo dictar reglas para el trazado, nivelación y delineación de las calles y caminos vecinales y departamentales, y velar por las servidumbres de alineación, según los planos y trazados vigentes o que se adopten, decidir todas las cuestiones relativas a caminos departamentales y vecinales; entender en todo lo relativo a puentes, balsas, canales o calzadas, con sujeción a las leyes y ordenanzas (literal A, C, F, Núm. 25); dictar reglas para la edificación, aunque sólo respecto de los centros urbanos (Núm. 26).

⁷⁰ Dos condiciones se deben cumplir: que una población cuente con más de dos mil habitantes y que “tengan establecidas industrias agrícolas, fabriles, u otras de significación equivalentes y de evidente interés local”.

capital del departamento, se amplían las facultades de gestión y su alcance incluye la zona rural que rodeaba estos centros poblados.⁷¹

De esta forma, en la primera mitad del Siglo XX, se afirma la descentralización político-administrativa que incide en dos direcciones: en primer lugar con el aumento de las áreas autonómicas en los gobiernos departamentales como viene de desarrollarse; y en segundo lugar, con la consolidación conceptual del necesario reordenamiento a nivel de todo el territorio uruguayo de las diversas estructuras que vertebran el funcionamiento del Estado^{72 73}.

En el año 1946, la Ley de Centros Poblados (en adelante LCE)^{74 75} -que tienen por objeto

⁷¹ Según Baracchini et al., en ob. cit. 2008, constituye un interesante antecedente lejano del concepto actual de Área Metropolitana al mismo tiempo que recupera el amplio concepto de la ciudad colonial donde se integra al territorio entre murallas el espacio rural circundante: ejido, propios y chacras.

⁷² Del punto de vista político económico se caracteriza por un fuerte intervencionismo estatal en los asuntos públicos de interés social expresado principalmente en la nacionalización de los servicios públicos esenciales (energía, agua potable, salud y educación pública) y, paralelamente la extensión de esta acción a escala del territorio uruguayo. “*Será una actividad descentralizadora, apoyada en una estructura centralizadora*” (Baracchini y Altesor, 2015).

⁷³ Un ejemplo de desarrollo de la infraestructura estatal en materia es el abastecimiento de agua en el país es Interior. En 1907, se creó el Ministerio de Obras Públicas y en 1911, bajo esta orbita ministerial se creó la Dirección de Saneamiento. En el Interior, la sanidad y la provisión de agua corriente fue impulsada por esta Dirección Nacional, que encomendó al Departamento Nacional de Ingenieros el estudio de las obras de saneamiento de sus poblaciones. En 1915 se comenzó a dar cumplimiento al plan de llevar el servicio de agua potable a las capitales departamentales. La Ullen Contracting Company de Chicago ganó la licitación para suministrar agua y saneamiento a las ciudades de Salto, Paysandú y Mercedes. Al finalizar 1929 contaban con agua potable y red cloacal las ciudades de Salto, Paysandú, Mercedes, San José, Treinta y Tres, Rocha y Florida. En 1927 se establecieron recursos para la ejecución de obras en todas las localidades del país y se elaboró la normativa para el funcionamiento de los servicios que, a fines de la década de 1920, cubrían las capitales antes citadas y otros centros urbanos. La Dirección de Saneamiento contó con el apoyo de algunas entidades y oficinas estatales: el Instituto de Geología y Perforaciones ayudó en la búsqueda de agua; el Instituto de Higiene de la Facultad de Medicina y el Laboratorio Químico Municipal de Montevideo se encargaron de los análisis químicos y bacteriológicos. Mención aparte merece la participación en las tareas de los diferentes municipios. En 1930 había treinta y un servicios en funcionamiento, en algunas localidades una vez perforado el pozo se habían instalado bombas manuales o postes surtidores para el consumo público, a la espera de poder concretar la segunda etapa, la del tendido de las cañerías de distribución necesarias para las conexiones domiciliarias. En los años cuarenta el gobierno creó una comisión para estudiar alternativas para la provisión del servicio de agua corriente en Montevideo. La conclusión a la que arribó dicha comisión fue que el servicio debería ser de carácter nacional, a tales efectos se propuso la formación de un organismo autónomo, que tendría a su cargo proyectar, construir y explotar los servicios de agua y saneamiento en todo el país y el contralor higiénico de los cursos de agua. Bertino, M (2012). La Administración de las Obras Sanitarias del Estado, OSE, fue creada por ley N° 11.907, del 19 de diciembre de 1952, como Servicio Descentralizado del Ministerio de Obras Públicas; surgió de la fusión de la Ex-Compañía de Aguas Corrientes. (1871; empresa privada nacionalizada), y la Ex-Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas (1907). Tenía a su cargo la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas servidas en el Interior, quedando Montevideo en la órbita Municipal. La Ley Orgánica de la Administración ha determinado expresamente su competencia. Sus cometidos principales son: prestación de los servicios de agua potable (en todo el territorio nacional), alcantarillado (excepto Montevideo), celebración de convenios para obras de alcantarillado o abastecimiento de agua potable, y el estudio, construcción y conservación de todas las obras destinadas a los servicios que se le cometen.

⁷⁴ Ley N° 10.723 y N° 10.866, de 21 de abril y 25 de octubre de 1946, respectivamente, y la Ley N° 13.493, de 14 de setiembre de 1966.

⁷⁵ El antecedente de la LCP es el Reglamento para el Trazado de Pueblos y Colonias de 1877 que fue inobservado

solamente la creación y expansión de las urbanizaciones- reservó exclusivamente a los Gobiernos Departamentales la autorización para subdividir predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados y la aprobación del trazado o apertura de calles, caminos o sendas, o cualquier formación de estos centros poblados⁷⁶.

La LCP del año 1946 es señalada como el corolario de “un largo proceso donde la formación y transformación del territorio, tradicionalmente asociados a la iniciativa privada y al mercado, se convirtieron en una preocupación de interés general necesariamente vinculada a una activa participación reguladora del Estado”⁷⁷. En este sentido es considerada como un aporte verdaderamente novedoso considerándose una herramienta adecuada dada la base científica que detentaba. En el marco de la LCP, la implantación de núcleos poblados deberá estar precedida de estudios de factibilidad y aprobación de proyectos por parte de instituciones especializadas en la materia (como el Instituto Técnico Urbanístico de la Facultad de Arquitectura-Udelar.⁷⁸ (Bonilla, 1998)

Sin embargo la aplicación de la LCP presentó importantes carencias. Los gobiernos departamentales por prescripción de dicha ley, detentaban la facultad de reducir prudencialmente y en casos excepcionales perfectamente previstos, los requisitos fijados por la ley. Se verificó un marcado abuso de tal potestad por parte de los Gobiernos Departamentales inducidos por criterios cortoplacistas y sin medir los efectos posteriores que tal política comportaba. Consecuentemente, y conforme a Bonilla:

*“la tarea urbanizadora continuó en gran medida siendo ejercida de manera nada científica y en ocasiones bastante irresponsablemente por un sector privado que tiene prácticamente exclusividad en cuanto a iniciativa se refiere”.*⁷⁹

en el accionar liberal de la práctica inmobiliaria.

⁷⁶Concretamente, establece: a) autorizar subdivisión predios rurales con destino directo a la formación de centros poblados (artículo 1°); b) aprobar el trazado y apertura de calles, caminos o sendas, “impliquen o no amanzanamiento o formación de centros poblados”; y, c) establecer los límites precisos de las zonas urbanas y suburbanas amanzanadas.

⁷⁷ URRUZOLA, Juan Pedro. Ob. Cit., pág. 110.

⁷⁸ BONILLA, Fernando en Breve reseña Histórica. Ordenar las Ciudades. 1- Encauzando el Proceso Urbano, pág. 26.

⁷⁹ URROZOLA, Juan Pedro. “A propósito de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y sus directrices nacionales” publicado en Revista Pampa 05, 2009, paginas 107-121.

En el año 1948, se crea por Ley No. 12.029⁸⁰ el Instituto Nacional de Colonización (INC) con la facultad de recomendar al Poder Ejecutivo la expropiación de tierras para formar o completar colonias agropecuarias. Se delinean así iniciativas para un reordenamiento del territorio no urbano en aras de objetivos del desarrollo agrario nacional⁸¹.

En la década de 1960 es importante rescatar la experiencia del “Plan de la Conversión de Investigación y Desarrollo Económico” (en adelante el PNDE)⁸², elaborado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (en adelante CIDE)⁸³ en el marco de la Alianza para el Progreso⁸⁴ como un punto de inflexión decisivo en la historia reciente del país en materia de planificación de cara a un modelo de desarrollo.

Más allá de sus logros concretos, el PNDE incorpora la planificación como instrumento para el desarrollo con base en la recolección sistemática de información⁸⁵, la coordinación institucional, el análisis institucional, la evaluación de políticas y la proyección de alternativas a partir del conocimiento objetivo de la realidad^{86 87}.

⁸⁰ Del 8 de enero de 1948.

⁸¹ Expresaba Tomás Berreta “...le atribuyo una excepcional entidad a la creación de la . Citado por Adolfo Garcé en Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el fracaso de la CIDE, página. 30.

⁸²Expresa Garcé que la Alianza para el Progreso, con su énfasis en la producción de conocimiento tuvo un alto impacto en el sistema político uruguayo. Su agenda con énfasis en la producción de conocimiento técnico, reformas estructurales y con apoyo financiero para políticas sociales, fue aprovechada por el partido nacional -que accedía al poder luego de casi un siglo de predominio del partido colorado en el poder.

⁸³ La CIDE es un organismo público creado por Decreto del Consejo Nacional de 27 de enero de 1960 con el cometido de formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se aprueban.

⁸⁴ La Alianza para el Progreso es el programa de ayuda económica, política y social de EE. UU. para América Latina efectuado entre 1961 y 1970.

⁸⁵ Durante 1962 y el primer semestre de 1963 la tarea principal fue preparar los diagnósticos sectoriales. En mayo de 1963 se publica el primer diagnóstico completo de la situación del país: el Estudio Económico del Uruguay.

⁸⁶ Sostiene Adolfo Garcé que la CIDE dejó un legado importante en diversos planos: producción de conocimiento especializado, cambios en la agenda política, renovación de las ideologías partidarias, reformas en las políticas públicas, y en las instituciones y estructuras del Estado.

⁸⁷ Garcé destaca 5 aspectos fundamentales de la doctrina reformista contenida en el PNDES de la CIDE: 1) El esfuerzo de la planificación era concebido como un intento por introducir orden y racionalidad en las decisiones políticas; 2) la visión del Plan como agenda de reformas estructurales concurrentes; 3) las reformas estructurales concurrentes debían permitir un explosivo incremento de la productividad de todos los sectores involucrados en el proceso económico tanto público como privado; 4) la propuesta del agresivo crecimiento del país hacia el exterior como eje de la estrategia económica; 5) el paquete de reformas apuntaba a la reinención del binomio Estado-mercado (el estado para convertirse en el órgano rector del proceso de desarrollo abandonando su manejo improvisado y particularista de las políticas públicas en aras de un nuevo dirigismo racionalista y programático y el mercado para disponer a ocupar una zona de mayor relevancia económica, una vez definido y acotado científicamente el indiscriminado intervencionismo estatal.

Uno de los principales corolarios de la tarea de la CIDE es la incorporación a la Constitución del año 1966 de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (en adelante OPP), institucionalizando así la propia CIDE⁸⁸. Por otra parte, entre 1967-73 se instaló el Banco Central, se elaboró el presupuesto con la nueva modalidad de presupuesto por proyecto, se modificó el sistema tributario del agro incorporando un impuesto finalista, se dieron algunos pasos hacia la reforma administrativa (reorganización de las competencias ministeriales, etc.), se aprobaron cuatro de las siete leyes del paquete del plan agropecuario (forestación, semillas certificadas, suelos y aguas, fertilizantes) y se promulgó la Ley de Vivienda⁸⁹.

A los efectos de la presente investigación debemos destacar aquella propuesta sectorial centrada en el planeamiento territorial que recogía la idea básica de racionalizar el uso de los recursos:

“Hasta ahora cada organismo nacional ha ejecutado sus obras y/o localizado los servicios de su dependencia con entera autonomía: vialidad, agua, energía, alcantarillado, educación, salud, justicia, administración, promoción de la población, etcétera. Las localizaciones no coordinadas han impedido adecuar la estructura vial y los transportes para lograr un servicio eficaz. En un país de densidad débil quedan así multitud de áreas donde no alcanzan los servicios esenciales”⁹⁰.

Se elabora un proyecto de ley que, entre otras, propone la creación de una Dirección Nacional de Acondicionamiento Territorial, dentro de un Ministerio que atienda la Vivienda y el Urbanismo (Garcé, 2002).

La propuesta de creación de un Ministerio de Vivienda y Urbanismo será recogida, reformulada y aprobada por el Consejo de Estado en el año 1974 con la creación del Ministerio de Vivienda y Promoción Social, que fue suprimido tres años después.

No obstante el intento de la CIDE de imponer la planificación pública como instrumento de construcción de políticas públicas, en nuestro país no había un ambiente político institucional propicio para imponer la planificación pública como instrumento de un modelo de desarrollo alternativo (Poder Ejecutivo, 2006) La radicalización del enfrentamiento político y social que

⁸⁸ Comenta Garcé que se apartó del modelo propuesto: mientras que el PNDES recomendaba separar institucionalmente las funciones de planificación y de contralor presupuestal, en la constitución de 1967 se optó por asignar ambas funciones a la misma oficina.

⁸⁹ Ley Nacional de Vivienda fue promulgada el 17 de diciembre de 1968.

⁹⁰ CIDE-PNDES Tomo II citado por Garcé en ob. cit.

afecto a nuestro país a partir de 1968, cambió los ejes de la agenda pública, postergando los grandes temas del desarrollo económico. (Garcé, 2002)

A partir de la década del 1970, se sancionan una serie de leyes que van delimitando un marco jurídico que afecta la propiedad privada en aras del interés público y proporcionan a la administración nacional y departamental herramientas para la planificación y ordenamiento territorial y que, concomitantemente, estructuran el complejo mapa de actores con competencias sectoriales que a falta de autoridad directa en la materia desarrollan un ordenamiento territorial por la vía de los hechos (MVOTMA-UDELAR, 2006) . Ejemplo de ello son: el Código Aeronáutico en 1974, el Código de Aguas en 1979, la Ley Forestal en 1987, entre otros.

Con la promulgación de la Ley 16.112, de 30 de mayo de 1990, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que determina un marco institucional para tres materias funcionales de actualidad en el desarrollo del país. Por primera vez, la materia del ordenamiento territorial adquiere relevancia institucional⁹¹. La competencia del ministerio determina la formulación de planes nacionales de vivienda, desarrollo urbano y territorial y protección del medio ambiente y su instrumentación en el marco de una política nacional. (Barachini et al, 2015)

En el año 1994 se crea⁹², en la órbita del MVOTMA, la Comisión Técnica Asesora del Ordenamiento Territorial (COTAOT) integrada por delegados de organismos públicos y privados, la Universidad de la República y el Congreso de Intendentes. Es un ámbito de consulta, asesoramiento y coordinación que cumplió un rol fundamental en la discusión del proyecto de ley de ordenamiento territorial como se desarrolla en el próximo capítulo (II). Ese mismo año se sanciona la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, No. 16.466⁹³, por la cual se regula un procedimiento técnico para la 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.

En el año 2000, se sancionan dos leyes importantes en materia ambiental con clara

⁹¹ Poder Ejecutivo. Exposición de motivos de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial sostenible, setiembre de 2006, pág. 1.

⁹² Es creada por , se concretó por Decreto 310/994, de 1º de julio de 1994, con características análogas a la Comisión Técnica Asesora de Protección del Medio Ambiente, prevista en el artículo 10 de la Ley N° 16.112.

⁹³ De fecha 19 de enero de 1994.

incidencia territorial: la Ley No. 17.234⁹⁴, de creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas⁹⁵, y la Ley No. 17.283⁹⁶, Ley General de Protección del Ambiente. La primera señala al sistema como un instrumento de aplicación de las políticas y planes nacionales de protección ambiental con el objetivo de armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger, bajo categorías determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento. La segunda declara de interés general la protección del medio ambiente conforme al inciso primero del Artículo 47 de la Constitución y señala a texto expreso al ordenamiento territorial como instrumento de gestión ambiental (literal F del Artículo 7). Posteriormente, la Ley N° 17.292⁹⁷ refiere a la normativa municipal de ordenamiento territorial aplicable a las “urbanizaciones de propiedad horizontal”.

Con la reforma del Artículo 47 de la Constitución en el año 2004, se menciona al ordenamiento territorial entre las bases de la política nacional de aguas y saneamiento. Posteriormente, con la sanción de la Ley No. 18.610 el 2 de octubre de 2009, se ratifica y profundiza dicho concepto. En efecto, se establece como principio rector de la política nacional de aguas que la cuenca hidrográfica es una unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos en las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable (Artículo 8 literal E). Asimismo se menciona al ordenamiento territorial como instrumento de dicha política (Artículo 9 literal f).

No obstante lo expuesto cabe señalar que los avances de mayor interés en materia de ordenamiento territorial se han producido en el ámbito de los Gobiernos Departamentales (Exposición de motivos, 2006). Así, se debe subrayar el importante rol del “Plan de Ordenamiento Territorial” del departamento de Montevideo en 1998 que se presenta como un hito fundamental que trasciende el ámbito del departamento, en el sentido de la aplicación de un nuevo modelo de consideración del territorio y las acciones que en él se despliegan. Otros esfuerzos planificadores a nivel departamental de importancia, verificados con el apoyo de la DINOT son el Proyecto Micro-Región de Colonia en el año 1997⁹⁸ y los planes para la Costa

⁹⁴ De fecha 9 de marzo del 2000.

⁹⁵ El artículo 1 define al Sistema Nacional de Áreas Protegidas como “*el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, 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 las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre.*”

⁹⁶ De fecha 28 de noviembre del 2000.

⁹⁷ De fecha 25 de enero de 2001.

⁹⁸ Señala el Dr. Carlos Castro que la elaboración de dicha normativa obedece a la vigencia del proyecto del puente

de Rocha, las ciudades de Paysandú, Melo y Río Branco, entre otros. (Castro, 2015).

En consecuencia con lo que viene de exponerse, en la estructura jurídica institucional del ordenamiento territorial se distinguían dos ámbitos bien diferenciados al año 2008. Por un lado, un ámbito departamental en el cual los Gobiernos Departamentales contaban con una experiencia de más de medio siglo en materia de regulación del territorio, amparados en las potestades atribuidas por la LOM y la LCP, y con un empuje planificador destacable en la década del 90, siendo el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo el caso más emblemático. Paralelamente, a nivel nacional, existía una institucionalidad con el máximo rango posible dentro de la estructura político-administrativa en Uruguay –Ministerio- pero que no terminaría de posicionar al ordenamiento territorial como una política pública nacional (Castro, 2015).

A continuación se presenta una línea de tiempo donde se expone gráficamente y sintetizan los hitos jurídicos institucionales que vienen de desarrollarse en este capítulo.

Colonia-Buenos Aires, que imponía prepararse para aprovechar las oportunidades que tal conectividad depararía, y mitigar las amenazas que a su vez se anunciaban.

FIGURA 1. A3.

Figura 1. *Evolución jurídico institucional del ordenamiento territorial.*

CONTRATAPA

Tal como se desarrolla en los próximos capítulos, la sanción de la LOTDS en el año 2008 ha contribuido a superar la dispersión normativa que directa o indirectamente regulaba el ordenamiento territorial hasta el año de su sanción, centralizando en su cuerpo normativo una estructura institucional con poderes nada despreciables sobre el territorio, normas de fondo en la materia y una batería de instrumentos de planificación y gestión con distintas escalas y alcances⁹⁹.

3.3 BASES CONCEPTUALES DE LA LOTDS

La Ley se estructura en 8 Títulos compuestos de los Capítulos correspondientes.

El Título I, lo constituyen las Disposiciones generales de ordenamiento territorial, y el Título II los Derechos Territoriales de las personas. El Título III incluye el Capítulo I, Disposiciones generales, Capítulo II, Instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de ámbito nacional y regional, Capítulo III, Instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de ámbito departamental, Capítulo IV, Instrumentos Especiales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y Capítulo V, Elaboración de los Instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

El Título II, La Planificación para el desarrollo sostenible, se compone del Capítulo I, Disposiciones básicas, Capítulo II, Régimen General de los derechos y deberes territoriales de la propiedad inmueble, Capítulo III, Facultades y obligaciones territoriales, Capítulo IV, Sustentabilidad ambiental en el ordenamiento territorial, Capítulo V, Disposiciones de vivienda y suelo en el marco del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

El Título III, La Actuación y Control en el marco del ordenamiento territorial, incluye el Capítulo I, Actuación territorial, el Capítulo II, Control Territorial, Capítulo III, Participación Social en el ordenamiento territorial.

El Título IV, Participación social en el ordenamiento territorial; el Título VII, Coordinación interinstitucional para el ordenamiento territorial; y el Título VIII, Disposiciones Especiales.

En términos generales, la LOTDS instituye un ordenamiento jurídico-institucional

⁹⁹ IMM. “Directrices departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible“, noviembre 2012, página 4.

específico para el ordenamiento del territorio y el desarrollo sostenible incorporando tanto cuestiones estructurantes del régimen jurídico, aspectos procedimentales y regulatorios de mayor detalle, así como también objetivos de interés nacional y general que deberá cumplir la actividad de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.¹⁰⁰

La actividad de ordenamiento territorial es declarada de interés general y sus disposiciones son de orden público.¹⁰¹

La LOTDS define al ordenamiento territorial como el conjunto de acciones transversales del estado a través de los cuales organiza los procesos de ocupación, transformación y usos del territorio, con la finalidad de mantener y mejorar (a) la calidad de vida de la población, (b) la integración social del territorio, y (c) el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de recursos naturales y culturales.¹⁰²

Se concibe como un cometido esencial del Estado, y a su vez como una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio.¹⁰³

La definición de ordenamiento territorial consagrada en la LOTDS es amplia. Toma como punto de referencia el territorio en forma integral e incluye las acciones de planificación y gestión que los actores públicos y privados realizan en el territorio persiguiendo ciertos fines de interés general: mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y que se realice un uso y aprovechamiento medioambientalmente sostenible. Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses en los procesos de transformación, uso y ocupación del territorio. (Villarmarzo et al., 2015)

Con respecto a la materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, el artículo 4 de la LOTDS establece que comprende:

¹⁰⁰ Establece el Artículo 1: “ *La presente ley establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por remisión de ésta, establezcan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales. A tal fin:*

- a) Define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia.*
- b) Orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general.*
- c) Diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial”.*

¹⁰¹ Artículo 2 de la Ley No. 18308.

¹⁰² Artículo 3 de la ley NO. 18308.

¹⁰³ Artículo 2 y 3 de la Ley No. 18308.

“...a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación; b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales; c) La identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales; d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humano; e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos; f) La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes; g) El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio; h) La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial; i) La promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio...”

Por otra parte, la LOTDS consagra además las bases filosóficas¹⁰⁴ que deben orientar la actividad de ordenamiento territorial – en todos sus estadios - estableciendo que deberá ceñirse a los principios rectores regulados en el artículo 5:

“(...) a) La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.

b) La coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.

c) La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio.

d) La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.

e) La distribución equitativa de las 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, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.

¹⁰⁴ LIGRONE, GOROSITO, “Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”, pág. 89.

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 de los espacios de interés productivo rural.

i) La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.

j) La tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos.

k) La prevención de los conflictos con incidencia territorial.

l) El carácter público de la información territorial producida por las instituciones del Estado.”

De los principios rectores de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible enumerados, surgen ciertos conceptos como el desarrollo sostenible, la planificación, coordinación y cooperación, participación social y categorización de suelo que desarrollaremos a continuación.

3.3.1 DESARROLLO SOSTENIBLE

A partir de la sanción de la LOTDS, la construcción y gestión del territorio ha quedado indisolublemente ligada al desarrollo sostenible.

En la propia definición de ordenamiento territorial incorpora el paradigma del desarrollo sostenible como requisito necesario en la materia, en el sentido de propender a garantizar la solidaridad intergeneracional en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales.

En congruencia con el mandato constitucional -Artículo 47-, la LOTDS reafirma y amplía el contenido del concepto de sustentabilidad consagrado en la LGPA¹⁰⁵. A la dimensión social, económica, cultural y ambiental propias de la equidad intra generacional e inter generacional se le agrega la perspectiva eco sistémica en sí misma, esto es, la capacidad de carga del territorio en general¹⁰⁶. De esta forma, y conforme al literal a), g) y h) del Artículo 5 de la LOTDS, únicamente se entiende como un ordenamiento territorial

¹⁰⁵ la Ley No. 17.283 de Protección del Ambiente define al desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer a las futuras generaciones.

¹⁰⁶ LIGRONE, GOROSITO. *Ob. Cit.*

legítimo aquel que sea ambientalmente sostenible, y al tiempo, garantice la equidad social y la cohesión territorial.

El gran desafío radica en concretar el concepto de desarrollo sostenible a nivel de territorio, es decir acordar entre todos los actores involucrados las líneas de acción que llevan en territorio concreto a cumplir la meta del desarrollo sostenible. (Dourojjeani, 2004)

3.3.2 DESCENTRALIZACIÓN Y CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS

La Ley N° 18.308 distribuye la competencia de ordenamiento territorial sobre la base de dos grandes ejes: la descentralización y la concurrencia de competencias.

La LOTDS reconoce que en la materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible existen competencias concurrentes de instituciones nacionales y departamentales, atento a la diversidad de los aspectos a regular, la complejidad de los asuntos con trascendencia e incidencia en el territorio y de los intereses presentes en cada caso que hacen necesaria una sucesiva graduación de las decisiones. (Territorio y Ciudad SLP et. Al., 2015)

Por ello, la ley 18.308 en su artículo 3 a texto expreso menciona la concurrencia de competencias e intereses en la materia, y en el desarrollo de su articulado atribuye la misma al Estado Central y a los Gobiernos Departamentales conforme se desarrolló en Capítulo 2.2 del presente trabajo.

El principio de descentralización tal como ha sido consagrado en la LOTDS se encuentra en la lógica de lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 50 de la Constitución que expresa: “el Estado impulsara políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general”.¹⁰⁷

La descentralización territorial se presenta como un desafío para la coordinación y cooperación interinstitucional “tanto en el ejercicio de las competencias territoriales atribuidas como en el de otras competencias sectoriales con incidencia directa en el territorio”. (Territorio y Ciudad SLP et. al., 2015)

3.3.3 COORDINACIÓN

La contracara del principio de concurrencia de competencias y descentralización que

¹⁰⁷ Artículo 50 de la Constitución de la ROU.

estructuran la distribución competencial adoptada por la LOTDS, necesariamente es la coordinación y cooperación tanto en el ejercicio de las competencias territoriales propias atribuidas, como de aquellas otras con incidencia directa en el territorio.

El principio de coordinación, supone el reconocimiento implícito de un sistema descentralizado de OT, en el que existen entes diversos con competencias propias y diferenciadas, y además la exigencia de que en el ejercicio legítimo que cada uno de ellos haga de las que tienen asignadas, esté obligado a respetar, sin invadirlas, las competencias de los demás entes.

La coordinación es la herramienta que permite salvaguardar la eficacia del sistema de distribución competencial descentralizado consagrado en la LOTDS, a efectos de que las acciones que las distintas instituciones estatales ejerzan en el marco de su competencia (ver capítulo 3.4) y se complementen, redundando en una administración eficaz y eficiente. (Territorio y Ciudad SLP et. al., 2015)

Por ello, la LOTDS en su Artículo 8 dispone que en la elaboración de los instrumentos se observen los principios de información, participación, cooperación y coordinación entre las entidades públicas, sin perjuicio del respeto de la competencia atribuida a cada una de ellas. Y en su artículo 74 se impone la corresponsabilidad de los Gobiernos Departamentales y del MVOTMA para asegurar que exista la debida coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos.

La garantía de la coordinación y congruencia del sistema de planificación diversa adoptado por la Ley se asegura, finalmente, a través del informe sobre la correspondencia del instrumento departamental en proceso de elaboración, con los demás vigentes; conforme se establece en el artículo 25.

Aun reconociendo el principio de cooperación, la ley es respetuosa con la distribución competencial cuando se presenten conflictos sobre criterios de OT. Y salvo que el asunto afecte a intereses nacionales atribuidos a la competencia estatal (para lo cual, el Estado cuenta con la cláusula de prevalencia derivada de tener encomendada en los artículos 76 y 77 la función de coordinación), la LOTDS prefiere que la solución de divergencias acontezca mediante procesos facultativos de negociación o mediación de conflictos (artículo 80 de la ley).

Finalmente, debemos señalar que la LOTDS prevé la existencia de dos ámbitos cuya función específica es la coordinación de políticas territoriales y sectoriales: la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial y el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial.

La CAOT¹⁰⁸, tiene el cometido de incorporar a las políticas las distintas visiones del sector a través del asesoramiento a la DINOT.

En este marco, se faculta a los Gobiernos Departamentales a crear Comisiones Asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, con el cometido de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales.

El CNOT¹⁰⁹ tiene el cometido de realizar la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, y en especial:

“a) contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como los Programas Nacionales y efectuar sus seguimientos; b) pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales; c) efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno Nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión, ...e) pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura u otros a las Directrices y Programas Nacionales, entre otros” (Artículo 76 de la LOTDS).

3.3.4 PLANIFICACIÓN

La LOTDS institucionaliza el modelo de la planificación como conducta jurídicamente vinculante, no sólo para las unidades estatales competentes en la elaboración y aprobación de las normativas resultantes, sino también para todas aquellas otras que su gestión se relacione con el uso del territorio (Exposición de motivos, 2006). Es una clara apuesta de la LOTDS por superar el modelo de gestión “a demanda” y fortalecer así la seguridad jurídica

¹⁰⁸ El Artículo 73 establece que “Será presidida por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial y estará integrada por delegados de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil. Estarán comprendidos los Ministerios con competencia en la materia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso de Intendentes, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la Universidad de la República, las gremiales de trabajadores, empresarios y profesionales, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones de investigación y enseñanza, los Directores Nacionales de Medio Ambiente, de Aguas y Saneamiento y de Vivienda, así como toda otra entidad afín que incorpore la reglamentación”.

¹⁰⁹ Según el Artículo 75 de la LOTDS, será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y estará integrado por: el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deporte; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Economía y Finanzas; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y, el Presidente del Congreso de Intendentes.

de los administrados.

La LOTDS diseña un sistema de planificación en la materia: define cuáles son los instrumentos, los criterios orientadores en la materia, los órganos competentes para su elaboración y aprobación y finalmente, los mecanismos de coordinación (Territorio y Ciudad SLP et. al., 2015).

Se prevén una serie de instrumentos¹¹⁰ de distinta escala territorial, que cumplen funciones diversas y complementarias en cada caso y serán objeto de análisis en el Capítulo 3.5. Por otra parte, los instrumentos previstos en la LOTDS no son taxativos. Muy por el contrario, conviven con otros instrumentos destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio, salvo aquellos que los propios instrumentos previstos en la LOTDS anulan, modifican o sustituyen.

La planificación no es una técnica novedosa en nuestro país, nuestra Constitución en su artículo 230 alude a esta técnica de gestionar los cometidos del Estado al señalar que es cometido de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas por los distintos organismos del Estado.

3.3.5 PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación social es un principio rector de la ley y, como tal, tiene efectos en todas las manifestaciones de las potestades públicas en la materia. En el Capítulo II del Título II, Régimen General de los Derechos y Deberes Territoriales de la Propiedad Inmueble, se consagra un estatuto de derechos colectivos territoriales que cuenta con las siguientes manifestaciones:

- El derecho a un ordenamiento territorial adecuado a los intereses generales
- El derecho a participar en la toma de decisiones de la planificación
- El reconocimiento de la acción pública en defensa del OT
- El derecho de todos a la información territorial
- El derecho colectivo al uso del territorio

¹¹⁰ Artículo 8 de la LOTDS.

Este principio también se debe verificar en los procesos de elaboración, implementación y seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Es así que el procedimiento de sanción de los instrumentos de escala departamental cuenta con instancias participativas tales como la consulta y recepción de observaciones durante el período de puesta de manifiesto, o en el caso de los planes locales e instrumentos especiales la realización obligatoria de una audiencia pública, siendo dicha instancia facultativa para los restantes instrumentos¹¹¹.

Resulta importante destacar que, conforme al artículo 26 de la LOTDS, la omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente.

Como otra instancia de participación se destaca la CAOT, presidida por la DINOT e integrada por delegados de instituciones públicas y privadas así como también representantes de la sociedad civil. Entre sus facultades se encuentra la de prestar asesoramiento en todos los asuntos de competencia de la DINOT a solicitud de ésta o por iniciativa de cualquiera de sus miembros¹¹².

Asimismo, los Gobiernos Departamentales podrán crear comisiones asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, con el cometido de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales.

3.3.6 CATEGORÍAS DE SUELO

Conforme a la LOTDS, se reconocen tres categorías de suelo: rural¹¹³, urbano¹¹⁴ y suburbano¹¹⁵.

¹¹¹ Artículo 24 y 25 de la Lotds.

¹¹² Artículo 73 de la LOTDS.

¹¹³ La definición de suelo rural es residual, es decir todo aquel que no es suelo urbano o suburbano. Las subcategorías legales del suelo rural son: rural productiva – cuyo destino principal es la actividad productiva o con aptitud para dicha actividad-, y rural natural –áreas del territorio protegido por valores patrimoniales y/o ambientales.

¹¹⁴ El suelo categoría URBANA, comprende las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, dotados de infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como también aquellas áreas fraccionadas, parcialmente urbanizadas, en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización.

¹¹⁵ El Suelo categoría SUBURBANA comprende las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o

Como se expresó anteriormente, tal categorización es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales involucrados. Asimismo éstos se encuentran autorizados por ley a generar, si lo entienden pertinente, nuevas sub categorías.

Por otra parte, la ley autoriza a categorizar con carácter cautelar, por un plazo predeterminado, como suburbano o rural áreas del territorio que se entiende necesario proteger hasta tanto se elaboren los instrumentos que las categoricen en forma definitiva.

Es importante destacar, que los suelos de categoría RURAL quedan -por definición-, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y toda otra limitación que establezcan los instrumentos.

La LOTDS excluye expresamente del proceso urbanizador aquellos suelos pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, aquellos con valores ambientales, paisajísticos o productivos, aquellos necesarios para la gestión sustentable de los recursos hídricos, los de dominio público que conforme a su legislación específica deban ser excluidos, aquellos con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes mayores para los bienes y personas, y finalmente aquellos que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatibles con el modelo adoptado.

Por otra parte, la LOTDS autoriza a delimitar ámbitos de territorio atribuyéndoles la condición de potencialmente transformables. Dicho atributo reviste especial importancia en mérito a que la ley, exclusivamente, autoriza a transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra en áreas que tengan este atributo.

contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial. Por instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana se entienden las habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares.

3.4 ACTORES INSTITUCIONALES

A continuación, se presenta el Cuadro, en el cual se describen las competencias de los actores con competencias propias en la materia de ordenamiento territorial y que ya fueron referenciados en el Capítulo 3.1. así como también aquellos que ejercen actividades sectoriales, pero con incidencia territorial. (MVOTMA-UDELAR-FARQ-ITU, 2006)

Cuadro 1. *Instituciones con competencia en Ordenamiento Territorial.*

Contratapa CUADRO 1.

En efecto, atento a la diversidad y complejidad de los temas que implican los procesos de ocupación, uso y transformación del territorio, debemos señalar diversos órganos con competencias con incidencia territorial, los que surgen del cuadro que antecede. Las competencias sectoriales que estos ejercen convergen con las propias de la materia ejercidas directamente por el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.

Asimismo, debe destacarse que las instituciones mencionadas integran, conforme a la LOTDS, los ámbitos de coordinación de políticas públicas señalados en los capítulos precedentes: COTAOT, CAOT y CNOT.

3.5 INSTRUMENTOS

La LOTDS pone a disposición de actores públicos y privados, una batería de instrumentos para el ordenamiento del territorio, delimitando sus ámbitos de aplicación y procedimiento de aprobación.

En el **Cuadro 2** se presentan los *IOTs recogidos en la LOTDS*:

INSTRUMENTO	ALCANCE	CONTENIDO	NATURALEZA JURIDICA	FUENTE
Directrices Departamentales	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bases y principales objetivos estratégicos nacionales ▪ Lineamientos para los IOTs, políticas sectoriales y proyectos de inversión ▪ Determinación de áreas sujetos a régimen especial de protección ambiental ▪ Fortalecimiento de la coordinación, cooperación y fortalecimiento institucional 	Ley (iniciativa del P.Ejecutivo)	Art. 9 y 10 de la Ley No. 18308
Programa Nacional	Ámbitos territoriales concretos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bases estratégicas de ámbitos territoriales concretos (ej. cuenca hidrográfica) o sectores específicos de interés territorial nacional (sector portuario) ▪ Acciones para la 	Decreto del Poder Ejecutivo	Art. 11 de la Ley No. 18308

		coordinación y cooperación entre las instituciones públicas		
Estrategias Regionales	Regional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivos regionales ▪ Lineamientos estratégicos ▪ Coordinación de Gobierno Nacional, Departamental y privados ▪ Planificación de los servicios e infraestructuras territoriales ▪ Propuestas de desarrollo regional 	Decreto del Poder Ejecutivo y Decreto departamental con fuerza de ley	Art.12 y 13 de la Ley No. 18308
Planes Interdepartamentales	Regional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordenamiento de microrregiones compartidas por dos o más departamentos 	Decreto departamental con fuerza de ley	Art. 18 de la Ley No. 18308
Ordenanza Departamental	Departamental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinaciones generales de gestión, planificación y actuación territorial 	Decreto departamental con fuerza de ley	Art. 15 de la Ley No. 18308
Directrices Departamentales	Departamental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordenamiento estructural del departamento ▪ Principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del territorio 	Decreto departamental con fuerza de ley	Art. 16 de la Ley No. 18308
Planes Locales	Local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordenamiento de ámbitos geográficos locales 	Decreto departamental con fuerza de ley	Art. 17 de la Ley No. 18308
Planes Parciales	Local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ejecutar actuaciones específicas de fomento o protección productivo rural, renovación, rehabilitación, consolidación, expansión urbana, conservación ambiental o paisaje, entre otros 	Decreto departamental con fuerza de ley	Art. 20 de la Ley No. 18308
Planes Sectoriales	Local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulación detallada de políticas o proyectos sectoriales con impacto 	Decreto departamental con fuerza de ley	Art. 20 de la Ley No. 18308

		estructurante		
Programa de Actuación Integrada	Local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transformación de sectores de suelo categoría urbana, suburbana y rural con el atributo de potencialmente transformable 	Decreto departamental con fuerza de ley	Art. 21 de la Ley No. 18308
Otros instrumentos de protección	Local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar el régimen de protección para sectores territoriales a fin de asegurar su conservación por su interés histórico, ambiental o patrimonial 	Decreto departamental con fuerza de ley	Art. 22 de la Ley No. 18308

Por disposición de la propia LOTDS, los instrumentos de ordenamiento territorial han de ser complementarios y no excluyentes de otros planes e instrumentos destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio dispuesto en la legislación específica correspondiente, excepto en lo que la propia LOTDS anula, modifica o sustituye (Artículo 8 de la LOTDS).

De esta forma se reconoce la coexistencia de distintos instrumentos o herramientas para abordar las políticas territoriales provenientes en distintos sectores. En este sentido, se deben reconocer distintos instrumentos de incidencia territorial que operan en distinta escala territorial y responden a políticas que por su esencia son transversales al igual que el ordenamiento territorial como las referidas al agua, ambiente, cambio climático, así como también políticas sectoriales como por ejemplo las agropecuarias, turismo, industria, otras.

A continuación, se presenta el *Cuadro 3 Instrumentos de planificación y gestión con incidencia territorial* que grafica los distintos instrumentos con incidencia territorial y la forma en que estos dialogan en las distintas escalas territoriales. Adicionalmente, debemos tener en cuenta los instrumentos de escala departamental que cada uno de los 19 departamentos haya creado a efectos de planificar o gestionar su territorio.

Cuadro 3. Instrumentos de planificación y gestión con incidencia territorial.

Ámbito Materia	Nacional	Regional (2 o más deptos.)	Local (departamental)	Predial (1 o más padrones)
AGUA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan nacional de aguas (Ley 18610) ▪ Plan nacional de agua potable y saneamiento (Ley 18610) ▪ Plan nacional de conexión al saneamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes regionales de agua (Ley 18610) ▪ Planes locales de cuenca (Ley 18610) ▪ Planes de inundación y drenaje 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes locales de cuenca (Ley 18610) ▪ Planes de inundación y drenaje 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concesión o permiso de uso de agua (C.Aguas)
OT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Directrices Nacionales de OTyDS (Ley No. 18308) ▪ Programas Nacionales de OTyDS (Ley No. 18308) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes inter-departamentales (Ley No. 18308) ▪ Estrategias regionales (Ley No. 18308) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes locales (Ley No. 18308) ▪ Planes Sectoriales (Ley No. 18308) ▪ Planes Parciales (Ley No. 18308) ▪ Inventario, Catálogos (Ley No. 18308) ▪ Programa de Actuación Integrada (Ley No. 18308) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Actuación Integrada (Ley No. 18308)
AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrategia Nacional de Biodiversidad (Ley No. 16408) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de Acción para la protección de la Calidad de Aguas del Río Santa Lucía. ▪ Plan de Acción para la protección de la calidad ambiental y la disponibilidad como fuente de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación Ambiental Estratégica (Decreto No. 221/009) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autorización Ambiental Previa (Decreto No. 349/05) ▪ Autorización Ambiental Especial (Decreto No. 349/05) ▪ Autorización Ambiental de Operación (Decreto No. 349/05) ▪ Evaluación de

		agua potable de la cuenca hidrológica de la Laguna del Sauce (Resolución MVOTMA No. 617/015)		<p>Impacto Ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes de mejora de desempeño ambiental. ▪ Viabilidad Ambiental de Localización (Decreto 349/005) ▪ Reglamentación de Zona buffer (Decreto 229/015)
SECTORIALES (Agropecuaria)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrategia de Fomento de Desarrollo de la Agricultura Regada en Uruguay ▪ Plan Estratégico conglomerado olivícola 2012-2020 ▪ Plan Estratégico frutales hoja caduca 2012 ▪ Plan estratégico citricultura 2010 ▪ Plan Nacional de Adaptación al Cambio y Variabilidad Climática del sector agropecuario 			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planes de Uso y Manejo de Suelo (Ley 19355, art. 303) ▪ Plan de uso de suelos y aguas (Ley 16858) ▪ Suelos de prioridad forestal (lo establece por ley como herramienta de gestión)
SECTORIALES (Energía/Industria y Minería)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan nacional de eficiencia energética (Dec. 184/015) 			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permiso de Prospección ▪ Permiso de Exploración ▪ Concesión para explotar (Decreto-Ley No. 15242)
SECTORIALES (Turismo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan Nacional de Turismo sostenible 2009-2020 			
Salud	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de respuesta 			

	nacional ante una epidemia de dengue			
--	--------------------------------------	--	--	--

Por otra parte, los IOTs atento a la transectorialidad inherente, esto es la convergencia de usos y actividades enmarcadas en marcos jurídicos con especificidades técnicas y políticas propias:

“...podrán regular otros temas sectoriales –regulados ya por normativa específica- ejemplo la forestación, pero no quiere decir que porque sean normativa posterior y específico vayan a derogarlo tácitamente (art. 10 Código Civil), sino que serán complementarias. Por tanto no consagra la supremacía de estos IOT sobre las leyes específicas anteriores.”¹¹⁶

Ello conlleva una labor de coordinación institucional importante para evitar conflictos y superposiciones de normativa sobre el mismo tema que deberá estar presente en el proceso de elaboración del instrumento, su vigencia y posterior revisión.

¹¹⁶ TCP/URU/3401: Fortalecimiento del conocimiento y la generación de instrumentos de Ordenamiento Territorial en Uruguay. Informe sobre el Marco Jurídico e Institucional relacionado con el Ordenamiento Territorial. Carolina Neme Cabrera, Diciembre 2012.

4. MARCO JURIDICO INSTITUCIONAL DEL AGUA

En los últimos años, la gestión del agua ha incorporado una visión integral y sistémica asociada al concepto de desarrollo sostenible o sustentable. Esta perspectiva trae aparejada la necesidad de transitar un proceso de construcción de la política de forma integral y holística¹¹⁷, interdisciplinaria y participativa. Esto implica la inclusión de un mayor conocimiento y el involucramiento de ideas y posiciones de un mayor número de actores en los procesos de toma de decisión. De allí se enfatiza la necesidad de fomentar la más amplia participación para adquirir compromisos colectivos por parte de la sociedad en la materia (Dourojeanni et al, 2002).

Este enfoque plantea grandes desafíos para la gobernabilidad¹¹⁸ e instrumentos de gestión en países como el nuestro, con una tradición de elaboración de políticas sectoriales en materia de aguas y recursos naturales asociados. En este proceso de cambio de paradigma se destaca como mojón la Reforma Constitucional del año 2004 impulsada por un grupo de organizaciones y movimientos sociales que incorpora en la norma de máxima jerarquía nuevos conceptos que obligan a una reconsideración de la visión tradicionalmente instituida sobre los mecanismos de gestión del agua, y que exige como corolario de ello una modificación de las normativas que regulan su gestión (Ashkar et al., 2014).

El presente capítulo presentara la evolución de la institucionalidad y de la legislación en la materia y los actores institucionales del agua. Asimismo, se analizará la gestión integrada de recursos hídricos y a la luz de este paradigma, las bases conceptuales de la propia LPNA. Para finalizar, se analizarán los instrumentos de aguas con énfasis en los planes de gestión integrada de recursos hídricos a nivel nacional, regional y local.

¹¹⁷ Conforme a la Real Academia Española, *holístico* es: “*1. adj. Fil. Perteneciente o relativo al holismo*”, y *holismo* a su vez es: “*1. m. Fil. Doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen*”; (<http://dle.rae.es/?id=KZXeaPx>).

¹¹⁸ El Instituto para la Gobernabilidad de Canadá (Institute on Governance-IOG) citado por Dourojeanni et al. (2002) define a la gobernabilidad como “*...las tradiciones, las instituciones y los procesos que determinan la forma en que se ejerce el poder y autoridad, la forma en que se le da participación a los ciudadanos, y la forma en que se toman las decisiones que afectan a la sociedad (IOG, 2002)*”.

4.1 EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

La regulación integral de las aguas en el Uruguay se remonta al Código Rural de 1875 que recoge la legislación española de 1866¹¹⁹. Su aplicación fue prácticamente nula debido a que el Código se inspiraba en la legislación árabe para la cual el agua era un recurso escaso, a diferencia de nuestro país en el que el agua era un recurso disponible. Se mantuvo vigente hasta el año 1978, cuando se sancionó el Código de Aguas¹²⁰, que ocupa hasta hoy un lugar central en el ordenamiento jurídico de los recursos hídricos.

Este cuerpo normativo configura el primer mojón de la evolución del marco normativo e institucional del agua que ha sufrido sustantivas modificaciones conceptuales en los últimos 40 años.

El Código de Aguas consagra un régimen jurídico congruente con las necesidades del desarrollo económico del país e incorpora un marco para el desarrollo de la acción individual en la explotación del recurso (PNA, 2017). Se estructura en siete títulos que comprenden diversos capítulos cada uno. En el Título I se establecen principios generales, haciéndose referencia expresa a las facultades del Poder Ejecutivo y la política de aguas. En el Título II se dispone en relación al inventario de los recursos hídricos y al registro de los derechos de aprovechamiento de aguas. El Título III, regula respecto al Dominio de las aguas y se divide en siete capítulos según la diversa naturaleza de las aguas. En el Título IV, regula las servidumbres en materia de aguas, imponiendo una calificación jurídica importante en el tema. El Título V, se ocupa de las obras de defensa, mejoramiento y prevenciones, especialmente contra la contaminación. El Título VI, regula el uso y aprovechamiento de las aguas y álveos del dominio público y fiscal, abarcando los aprovechamientos comunes y los privativos. El Título VII, contiene disposiciones varias y transitorias. También establece que

¹¹⁹ GUERRA DANERI, Enrique. “Los derechos al agua en la actividad agraria. Noción-Estructura-Gestión”, FCU, pág. 19-20. Adicionalmente, García Acevedo, citado por Guerra en ob. cit., expresa en la exposición de motivos del Código Rural del año 1942 que “las razones que lo llevaron a mantener las disposiciones en materias de aguas del Código Rural de 1975, provenían del hecho que dichas normas no habían tenido propiamente aplicación, lo que tornaba sumamente peligrosa su reforma, por falta de experiencia en la materia (...) hasta que el país diga que es lo que necesita en materia de aguas (...) recomienda no derogar las disposiciones.”

¹²⁰ Código de Aguas, Decreto-Ley N° 14.859 del 15 de diciembre de 1978.

la autoridad a nivel nacional en materia de aguas es el Poder Ejecutivo.¹²¹¹²²

El Código de Aguas, no constituye un cuerpo legislativo completo de toda la regulación de las aguas, ya que se hace énfasis en la cuestión del aprovechamiento y de la propiedad de las mismas y en el régimen jurídico que les corresponde (definición de titularidad de las aguas, las limitaciones y servidumbres, los derechos que se conceden y su naturaleza respecto a los usos comunes y los privativos, etc). Esto ha generado la necesidad de sancionar nuevas leyes extra-código con el propósito de perfeccionar y completar el régimen (Guerra, 2004). Posteriormente, se sancionan otras normas legales y reglamentarias que complementan el régimen jurídico de las aguas, considerándolas un elemento integrado a los recursos naturales, que se detallan a continuación.

En el año 1979, a través del Decreto 253/79, se regula la prevención de la contaminación ambiental de todos los cursos de aguas del país. Se destaca también en el año 1981 la Ley de Uso y Conservación de Suelos y Aguas¹²³ y su reglamentación.¹²⁴

En la década de los noventa, el país consolida la preservación del ambiente y la tutela de los recursos naturales como una política nacional. En este contexto, se crea el MVOTMA¹²⁵, al que, entre otros, corresponde el control de la contaminación y la calidad, y la protección del ambiente. En este marco, se aprueban instrumentos para la gestión ambiental: la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental,¹²⁶ la Ley de Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹²⁷ y la Ley General de Protección de Ambiente.¹²⁸

¹²¹Las competencias del Poder Ejecutivo en la materia conforme al artículo 4 del citado Código son:

- *“Formular la Política Nacional de Aguas*
- *Limitar los usos, decretar reservas, establecer prioridades, y prevenir y controlar la contaminación, siendo la primera prioridad el abastecimiento a poblaciones*
- *Otorgar derechos de uso de aguas públicas mediante concesión o permiso*
- *Controlar el cumplimiento de la normativa mediante inspecciones, denuncias y declaraciones juradas, y aplicar sanciones por incumplimiento*
- *Establecer cánones para el aprovechamiento de aguas públicas”.*

¹²² Asimismo, el Código de Aguas crea: el Registro Público de Aguas que incluye a los titulares de derechos de aprovechamiento y datos técnicos vinculados a las obras y el inventario de recursos hídricos.

¹²³ Uso y conservación de suelos y aguas. Decreto-Ley N° 14.859 del 23 de diciembre de 1981.

¹²⁴ Decreto N° 284/990.

¹²⁵ Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Ley N° 16.112 del 30 de mayo de 1990.

¹²⁶ Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. Ley N° 16.466 del 19 de enero de 1994.

¹²⁷ Ley de Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Ley N° 17.234 del 22 de febrero de 2000.

¹²⁸ Ley General de Protección de Ambiente. Ley N° 17.283 del 28 noviembre de 2000.

En el año 1997, con la clara finalidad de promover, incentivar y desarrollar el riego en el sector agropecuario,¹²⁹ se aprueba la Ley de Riego.¹³⁰ Esta Ley declara de interés general el riego con destino agrario y establece el derecho de todo productor rural de utilizar los recursos hídricos de los que pueda disponer legalmente para desarrollar su actividad¹³¹ (PNA, 2017) En 2004 a partir de una iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía debate y aprueba, a través de un plebiscito, la reforma del artículo 47 de la Constitución, a través del cual se introduce un cambio de paradigma en relación a la protección del ambiente, la gestión de los recursos naturales y en particular de los recursos hídricos. Ver texto del Artículo 47 en Cuadro 4.

El plebiscito fue promovido por organizaciones de la sociedad civil¹³² motivadas por frenar el proceso de tercerización del abastecimiento de agua potable y saneamiento a la población que había comenzado en la década de 1990 en el departamento de Maldonado¹³³.

De esta manera, se incluyó en la agenda nacional un tema estratégico y trascendente: la gestión sustentable del agua.

La propuesta de reforma constitucional fue apoyada por el 64,7% de los ciudadanos habilitados para votar, logrando así una adhesión de las más altas registradas en el país en instancias similares.

¹²⁹ OSE, Plan Director de Agua Potable de Montevideo, Ob. Cit. ut supra.

¹³⁰ Ley de riego con destino agrario. Ley N° 16.858 del 3 de setiembre de 1997.

¹³¹ Ley N° 16.858 del 3 de setiembre de 1997. 13 | Esta ley regula con mayor detalle que el Código de Aguas, los permisos y concesiones para el uso privativo de las aguas del dominio público con destino al riego, así como las obras hidráulicas para riego con fines agrarios, coordinando los Ministerios involucrados y recreando las Sociedades Agrarias de Riego. Se crean formalmente las Juntas Regionales Asesoras de Riego.

¹³² El camino escogido fue la integración de movimientos sociales para enfrentar el proceso privatizador. Así la sociedad uruguaya convocada por la Comisión en Defensa del Agua y del Saneamiento de la Costa de Oro y Pando - Comisión de Vecinos del departamento de Canelones-, REDES-Amigos de la Tierra -ONG ambientalista- y FFOSE - Sindicato de trabajadores de la empresa estatal del agua (OSE), conformo la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida. Esta Comisión tendría varios objetivos centrales: difundir la importancia de la importancia del agua como un bien estratégico a escala mundial, regional y nacional, instalar la discusión en la agenda política nacional, resistir las tendencias de privatización futuras, denunciar la presencia de filiales de trasnacionales del agua en el territorio uruguayo y proponer un texto de reforma constitucional que entre otros aspectos incluye que el acceso al servicio de agua potable y saneamiento to deben ser prestados directa y exclusivamente por agentes jurídicos estatales y que éstos constituyen derechos humanos fundamentales. (Achkar et al.).

¹³³ El primer caso de privatización de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento se presentó en Uruguay en el 1992 a este de Arroyo Maldonado (Aguas de la Costa). El segundo caso de privatización se registró en el año 1999 con la instalación de la empresa Uragua, filial de otra trasnacional que comenzó a operar en el resto del territorio del Departamento de Maldonado.

Cuadro 4. Artículo 47 de la Constitución de la República.

SECCION II - DERECHOS, DEBERES Y GARANTIAS
CAPITULO II. Artículo 47

“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 ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.”¹³⁴

El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales¹³⁵

1) *La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:*

a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.

b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico. Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

2) *Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.*

3) *El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua*

¹³⁴ La redacción de este artículo fue dada por la Reforma Constitucional, aprobada por plebiscito de fecha 8 de diciembre de 1996.

¹³⁵ El inciso segundo fue agregado por la Reforma Constitucional, aprobada por plebiscito de fecha 31 de octubre de 2004.

para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

4) La ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.”

Conforme al Artículo 47, existe un claro mandato constitucional de planificar, gestionar y controlar los recursos hídricos desde una dimensión territorial. A texto expreso, nuestra constitución establece que la política nacional de aguas deberá basarse en el ordenamiento territorial, la protección del medio ambiente y restauración de la naturaleza como herramientas ineludibles.

La protección y conservación de los recursos naturales, en este caso el recurso agua, es declarado de interés general; es decir que es un interés superior a los intereses particulares como el de propiedad, comercios, industria, etc. primando en caso de conflicto el primero sobre el segundo.

Por otra parte, se establece que la unidad básica de gestión deberá ser la cuenca hidrográfica y la participación activa de la sociedad civil en todas las etapas de planificación, gestión y control de recursos hídricos.

En cuanto a los usos del agua, existen dos preceptos constitucionales que deberán ser tenidos en cuenta a los efectos de su regulación; y estos son: el abastecimiento de agua potable a poblaciones como la primera prioridad de uso (principio ya consagrado en el Código de Aguas de 1978 pero que ahora adquiere rango constitucional), y la primacía de razones de orden social por sobre las económicas.

Con el objetivo de avanzar en la aplicación del inciso segundo del Artículo 47 de la Constitución, en enero de 2006, se crea la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (actual Dirección Nacional de Aguas- DINAGUA) en la órbita del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con el cometido –entre otros- de proponer la legislación que habilite la instrumentación de la reforma constitucional.

Como órgano asesor de dicha Dirección Nacional se crea la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), integrada por diversos actores involucrados en la gestión de las aguas, y con el cometido específico de trabajar en la elaboración de un primer proyecto de ley de carácter programático que definiera los principios generales de la política nacional de aguas y los instrumentos para llevarla adelante.

El debate y los acuerdos alcanzados entre los participantes de las COASAS viabilizaron la redacción de una propuesta de política nacional de agua que finalmente fue aprobada por el poder legislativo el 2 de octubre del año 2009. Las bases conceptuales de la Ley de Política Nacional de aguas se analizarán en el Capítulo 2.3.

En forma casi simultánea a la LPNA, se aprueban otras normas relevantes que inciden directamente en la gestión integral de los recursos hídricos conforme al mandato constitucional: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible¹³⁶, la Ley de Creación del Sistema Nacional de Emergencias¹³⁷ y el decreto de creación del Sistema de Respuesta al Cambio Climático¹³⁸ (PNA, 2017).

A continuación se presenta una línea de tiempo donde se sintetizan y exponen gráficamente los hitos jurídicos institucionales vinculados a la gestión del agua desarrollados en este capítulo.

¹³⁶ Ley N° 18.308 del 18 de junio de 2008.

¹³⁷ Ley N° 18.621 del 25 de octubre de 2009.

¹³⁸ Decreto N° 238/009.

Figura 2. *Evolución jurídico institucional de la gestión del agua.*

Contratapa FIGURA 2

4.2 ACTORES INSTITUCIONALES DEL AGUA

El Poder Ejecutivo es la autoridad nacional en materia de aguas¹³⁹ y le compete especialmente formular la política nacional de aguas, en forma coordinada con el resto de las políticas públicas vigentes en el país. La política nacional de aguas comprende “*la gestión de los recursos hídricos así como los servicios y usos vinculados al agua*”¹⁴⁰.

Esta misma ley, define a los recursos hídricos como:

“...las aguas continentales y de transición. Se entiende por aguas continentales las aguas superficiales, subterráneas y humedad del suelo. Se entiende por aguas de transición las aguas que ocupan la faja costera del Río de la Plata y el océano Atlántico, donde se establece un intercambio dinámico entre las aguas marítimas y continentales”.¹⁴¹

Las competencias del Poder Ejecutivo se encuentran reguladas en el Código de Aguas, la Ley de Política Nacional de Aguas y leyes vinculadas al ambiente, al manejo de los recursos naturales renovables y al territorio en general.

Por debajo del Poder Ejecutivo tienen competencias propias diversos Ministerios. El MVOTMA es la autoridad más importante en relación al agua ya que le corresponde proponer al Poder Ejecutivo la política nacional de aguas y la ejecución y supervisión de la política nacional de medio ambiente. Tales competencias se ejercen de forma desconcentrada a través de la Dirección Nacional de Aguas y la Dirección Nacional de Medio Ambiente cuyas competencias fueron sintetizadas en el Capítulo 3.1. y se detallan en el Cuadro 5.

¹³⁹ Conforme al artículo 3, le compete especialmente:

1° Formular la política nacional de aguas y concretarla en programas correlacionados o integrados con la programación general del país y con los programas para regiones y sectores;

2° Decretar reservas sobre aguas de dominio público o privado, por períodos no mayores de dos años, prorrogables por resolución fundada que impidan ciertos usos o la constitución de determinados derechos. Si se tratare de aguas fiscales, la reserva podrá decretarse por períodos mayores o sin fijación de término;

3° Establecer prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, asignándose la primera prioridad al abastecimiento de agua potable a poblaciones;

4° Suspender el suministro de agua en los casos de sequía previstos en el artículo 188 y revocar las concesiones de uso o permisos de uso especiales en los casos previstos por los artículos 174 y 190; 5° Establecer cánones para el aprovechamiento de aguas públicas destinadas a riegos, usos industriales o de otra naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 191.

¹⁴⁰ Artículo 5 de la Ley No. 18610.

¹⁴¹ Artículo 5 de la Ley No. 18610.

La administración del patrimonio hídrico involucra a diversas instituciones a las que el derecho positivo les ha ido otorgando competencias y poderes en la materia. La organización institucional se complejiza aún más con la reforma constitucional del año 2004 al mandar el enfoque integral de los recursos naturales que trae aparejada la necesidad de reestructurar la institucionalidad.

Actualmente destacamos la presencia de instituciones con responsabilidad directa en la materia, ámbitos asesores de estas y sistemas de coordinación de políticas.

A continuación, se presentan en el Cuadro 5 las instituciones con competencia directa en la materia de aguas.

Cuadro 5: Actores institucionales con responsabilidad directa en materia de agua
Hoja 1

Cuadro 5: Actores institucionales con responsabilidad directa en materia de agua
Hoja 2

Cuadro 5: Actores institucionales con responsabilidad directa en materia de agua
Hoja 3

Cuadro 5: Actores institucionales con responsabilidad directa en materia de agua
Hoja 4

En términos generales puede afirmarse que la administración del patrimonio hídrico se lleva a cabo a través de un sistema jurídico institucional centralizado en el Poder Ejecutivo, como autoridad máxima en la materia. Se ejerce de forma desconcentrada a través de los Ministerios y Direcciones Nacionales entre los que se destaca claramente el MVOTMA (con sus direcciones nacionales DINAGUA, DINOT, DINAMA, DINAVI), el MGAP y MTOP entre otros.

Fuera del Poder Ejecutivo, se encuentran entidades descentralizadas como la OSE, a quien compete la prestación del servicio de agua potable para todo el país y del servicio de alcantarillado en todo el país a excepción de Montevideo.

Como ámbitos descentralizados con competencias vinculadas al agua se destacan los Gobiernos Departamentales que, en términos generales, tienen la potestad exclusiva de regular el uso del suelo en el departamento.

Asimismo, se debe destacar el papel de los ámbitos asesores de las políticas territoriales en general, expuestos en el *Cuadro 6 sobre los Ámbitos de Participación con carácter asesor*. Se debe tener presente que el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuenca y Acuífero, se describirán en el Capítulo 4.4.2.3.

Cuadro 6. Ámbitos de Participación. (DINAGUA, 2015)

MVOTMA		
Consejo de Agua, Ambiente y Territorio (CAAyT). Naturaleza jurídica e integración: Asesora, Tripartita Equitativa, (gobierno, usuarios, sociedad civil), Preside: MVOTMA. (Previsto en la Ley 18610, pero no se ha creado, ni reglamentado).		
DINAGUA	DINAMA ¹⁴²	DINOT ¹⁴³
COASAS (tripartito)	COTAMA(tripartita)	COAOT(gobierno y sociedad civil)
CRRH (tripartito y equitativo)	CC LS (tripartito)	Otras instancias específicas para la elaboración de Instrumentos de OT (gobierno y sociedad civil)
CCyA (tripartito)	Comisión Nacional Asesoras de Aps	
Juntas de Riego	Comisiones de Seguimiento	
Otras instancias de participación: audiencias públicas y puestas de manifiesto		

Cuadro 7. Secretaría Técnica de CRRH y CcyA. (DINAGUA, 2015)

Ámbitos de gobierno	Ámbitos dependientes de otros Ministerios	Ámbitos sectoriales específicos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Congreso de Intendentes¹⁴⁴ ▪ Red de Alcaldes de Santa Lucía 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo Agropecuario Nacional (MGAP) ▪ Consejo Agropecuario Departamental (MGAP) ▪ Mesas de Desarrollo Rural (MGAP) ▪ Mesas interinstitucionales del MIDES ▪ Centro MEC 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mesas sectoriales (Forestales, Frigoríficos, Industrial)

¹⁴² El sistema de participación pública articulado desde la Dinama se encuentra estrechamente vinculado a la gestión. La denuncia de ilícitos, la puesta de manifiesto y la audiencia pública son las principales herramientas.

¹⁴³ La Ley No. 18308 de 18 de junio de 2008, de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (en adelante LOTDS), enuncia como principio rector la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. La participación en la materia es de carácter consultivo y busca recoger los saberes cotidianos de la sociedad civil, su experiencia vivencial acerca del territorio a planificar. La LOTDS prevé instancias de consulta obligatoria y otras no vinculantes.

¹⁴⁴ El Congreso de Intendentes es un organismo público creado por el artículo 262 de la Constitución de la República. Sus objetivos institucionales son la coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales, y la celebración de convenios con el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

El artículo 5 de los Decretos de formación de los CRRH establece que los Gobiernos Departamentales serán representados por tres delegados y estos serán designados mediante acuerdo entre las Intendencias de los departamentos involucrados en la región hidrográfica correspondiente estableciendo además la forma de rotación.

Finalmente existen ámbitos de coordinación de políticas públicas como es el caso del Congreso de Intendentes, el Sistema Nacional de Emergencia (SNE), y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC). En el año 2016 se crea el Sistema Nacional Ambiental (SNA), que forma parte de un conjunto de órganos creados con el objetivo de jerarquizar:

*“...la temática ambiental a nivel institucional de manera de integrar y transversalizar el conjunto de funciones y cometidos ambientales y territoriales hoy dispersos en varios Incisos, potenciando la capacidad de gestión ambiental del territorio”.*¹⁴⁵

También comprende el Gabinete Nacional Ambiental y la Secretaría de Ambiente, Agua y Cambio Climático. Ver Cuadro 8.

Cuadro 8. Sistema Nacional Ambiental, Gabinete Nacional Ambiental y Secretaria nacional de Agua, Ambiente y Cambio Climático.

INSTITUCION	SNA	GNA	SNAACC
INTEGRACION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ el Presidente ▪ GNA ▪ OSE ▪ INUMET ▪ SNRCC ▪ SNAACC ▪ SINAE ▪ Congreso de Intendentes y a otros órganos como invitados específicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presidente de la República ▪ SNAACC ▪ MVOTMA ▪ MIEM ▪ MDN ▪ MSP ▪ MEF <p>Otros Ministerios u órganos como invitados específicos.</p>	<p>Depende de la Presidencia de la República¹⁴⁶</p> <p>Estará dirigida por un Secretario, el que será designado por el Presidente de la República.</p>
COMPETENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar políticas públicas transversales y sectoriales articuladas o coordinadas, que 	<ul style="list-style-type: none"> • Proponer al Poder Ejecutivo la política ambiental integrada y equitativa del Estado para un desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Articular y coordinar con las instituciones y organizaciones que conforman el SNA la

¹⁴⁵ Numeral VIII del Considerando del Decreto 172/2016.

¹⁴⁶ "Unidad Ejecutora 001 "Presidencia de la República y Unidades Dependientes", Programa 481 "Política de Gobierno".

	<p>promuevan un desarrollo integral ambientalmente sostenible, proteja los bienes y servicios que brindan los ecosistemas, promuevan la conservación y el uso racional de las aguas y de respuesta e incrementen la resiliencia al cambio climático.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articular los planes y programas institucionales para la consideración del clima y el ciclo hidrológico, con particular atención a la protección y uso sostenible de los cursos y cuerpos de agua (superficiales y subterráneos). El objeto es dotar de agua potable y saneamiento de manera prioritaria y eficiente a la totalidad de la población que habita el territorio nacional, así como promover su uso productivo sostenible. • Preparar un Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de carácter 	<p>nacional sostenible y territorialmente equilibrado, velando por su inserción internacional como país social y ambientalmente responsable.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la integración de la dimensión ambiental y del desarrollo sostenible en las políticas públicas sectoriales relativas a la salud pública, la producción agropecuaria e industrial, el turismo, el comercio, la educación ambiental, el consumo y los servicios para impulsar el desarrollo sostenible del país. • Proponer las políticas públicas transversales y sectoriales articuladas en el territorio para la protección de los ecosistemas y recursos naturales y velar por su ejecución coordinada a través de la institucionalidad competente y la participación 	<p>ejecución integrada de las políticas públicas relativas a ambiente, agua y cambio climático acordadas en el GNA en lo nacional e internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer la gestión y seguimiento de la eficiente ejecución de los acuerdos alcanzados por el GNA trabajando en acuerdo con los responsables de cada unidad involucrada de las instituciones partícipes del GNA, e informar al mismo de su cumplimiento. • Dar apoyo técnico y soporte administrativo y logístico al GNA. • Gestionar y asegurar la información necesaria sobre ambiente, agua y cambio climático que requiera el GNA para sus deliberaciones y correcto funcionamiento.
--	--	--	--

	<p>estratégico, que guie y articule las visiones y líneas de acción de los diferentes actores claves del ámbito nacional, departamental y municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la mejor planificación y ordenamiento del territorio nacional para el desarrollo sostenible, en sus diversas escalas. • Generar información, integrarla y difundirla, desarrollar los conocimientos sobre los bienes y servicios que prestan los ecosistemas naturales y el agua y sobre el comportamiento del clima, a los efectos de: <ul style="list-style-type: none"> i) su valorización ambiental y la promoción de las políticas públicas ambientales y de uso sostenible de los recursos hídricos; ii) mejorar la capacidad de adaptación y mitigación a los efectos de la variabilidad y el cambio climático. • Preparar, evaluar y asegurar el acceso 	<p>pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender a las recomendaciones que sobre los temas relativos a ambiente, agua y cambio climático proponga alguno de los órganos del SNA para el desarrollo sostenible del país y para su inserción internacional como país ambientalmente responsable. • Convocar a otras instituciones a participar en la preparación de las políticas públicas transversales en materia de medio ambiente, agua y cambio climático cuando las competencias de las mismas así lo justifiquen. • Considerar y aprobar el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible y emitir opinión sobre los planes nacionales y regionales de carácter territorial, ambiental, de agua y saneamiento y de respuesta al cambio climático, de los órganos 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar los programas de trabajo y las agendas de las reuniones del GNA y ponerlos a su consideración. • Organizar y dar apoyo a las reuniones del GNA, levantar las actas y mantener su memoria. • Articular el estudio, diseño y evaluación de instrumentos económicos para la protección del ambiente y el agua, así como la adaptación al cambio climático. • Promover la realización de Evaluaciones Ambientales Estratégicas; la realización de Evaluaciones Regionales Ambiental y Sectorial a nivel de territorios y cuencas hidrográficas. <p>Los referidos cometidos son sin perjuicio de las competencias y potestades de los respectivos Ministerios y sus</p>
--	--	--	--

	<p>a la información para apoyar la oportuna y adecuada toma de decisiones en un marco interactivo de participación pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la educación ambiental para el desarrollo sostenible, la gestión integrada de los recursos hídricos y el fortalecimiento de la resiliencia a los efectos de la variabilidad y el cambio climático. • Fundamentar y desarrollar la política internacional del país en asuntos de ambiente, agua y cambio climático. 	<p>vinculados al SNA.</p>	<p>dependencias, así como el cumplimiento de las disposiciones que establece el relacionamiento de entes autónomos, servicios descentralizados u otros organismos. Para el cumplimiento de sus cometidos, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, podrá relacionarse directamente con todas las instituciones referidas en el inciso anterior.</p>
--	--	---------------------------	---

La forma de actuar de los actores institucionales, tradicionalmente sectorial, es profundamente impactada por el nuevo enfoque de la gestión de recursos hídricos en cuya base se encuentra el concepto de gestión integrada de recursos hídricos que inspiró la reforma de la Constitución del año 2004 y posteriormente la promulgación de LPNA en el año 2009.

4.3 LA GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS

La Global Water Partnership (GWP, 2009) define a la GIRH como:

“como un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales”^{147 148} [...]. A nivel de cuencas hidrográficas o lacustres y de acuíferos, GIRH puede definirse como un proceso que permite la gestión coordinada del agua, la tierra y los recursos asociados dentro de los límites de una cuenca para optimizar y compartir equitativamente el resultante bienestar socio-económico sin comprometer la salud de los ecosistemas vitales a largo plazo”¹⁴⁹.

La GWP (2009) define a la cuenca hidrográfica como:

“[...] el área delimitada por las divisorias de agua de un sistema de arroyos y ríos que convergen en la misma desembocadura. En el caso de los ríos, esta desembocadura es generalmente el mar, pero puede ser un cuerpo de agua interior, como un lago o bañado.”¹⁵⁰

Y agrega con meridiana claridad:

“El agua se desplaza sobre la superficie del terreno dentro de un espacio – la cuenca hidrográfica – definido por sus mayores altitudes, que establecen la divisoria de las aguas, y bajo la superficie, de acuerdo a las características geológicas de los acuíferos. Dado que el movimiento de las aguas responde a leyes físicas y no reconoce fronteras político-administrativas, las cuencas hidrográficas y los acuíferos – dentro de una misma jurisdicción o en diferentes jurisdicciones – constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión de los recursos hídricos. Los análisis y discusiones sobre la asignación del recurso hídrico entre los distintos usuarios y el ecosistema se facilitan al encararse a nivel de cuenca, donde tiene lugar gran parte de la “integración” contemplada por la GIRH”¹⁵¹.

¹⁴⁸ En el mismo sentido, la Mesa de Recursos Hídricos integrante de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República, definió a los recursos hídricos como integrantes de un sistema más complejo caracterizado por las distintas interrelaciones que se establecen entre el agua, la vegetación, el suelo, subsuelo, fauna y los sistemas económicos, sociales, culturales e institucionales. A través de la gestión integrada se busca entonces ordenar y regular la actividad humana de manera de preservar la calidad y cantidad de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo de estas actividades y el desarrollo sostenible de los ecosistemas. (Mesa de Recursos Hídricos-UDELAR, 2004.

¹⁴⁹ GWP-INBO, Ob. Cit. 2009.

¹⁵⁰ GWP-INBO. “Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas”, 2009.

¹⁵¹ GWP, Ob. Cit. 2008.

La validez de usar el espacio conformado por una cuenca como territorio de referencia para la gestión integrada del agua ha sido recogida por las conferencias internacionales sobre los recursos hídricos. Así, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua¹⁵², se recomendó que los países consideraran,

“como cuestión urgente e importante, el establecimiento y fortalecimiento de direcciones de cuencas fluviales, con miras a lograr una planificación y ordenación de esas cuencas más eficientes e integradas respecto de todos los usos del agua”.

En la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente “El Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI” se recalcó que:

“la gestión eficaz establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrológica o un acuífero” y que la “entidad geográfica más apropiada para la planificación y gestión de los recursos hídricos es la cuenca fluvial”¹⁵³.

En el capítulo 18, Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce del Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹⁵⁴, se enfatizó que:

“la ordenación integrada de los recursos hídricos, incluida la integración de los aspectos relativos a las tierras y a las aguas, tendría que hacerse a nivel de cuenca o sub cuenca de captación” y que la “compleja interconexión de los sistemas de agua dulce exige una ordenación global de dichos recursos (basado en la ordenación de las cuencas hidrográficas)”.

En la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible¹⁵⁵, se recomendó a las entidades de asistencia bilateral y multilateral concentrar sus actividades orientadas a la “realización de reformas institucionales, administrativas y económicas, que apunten al establecimiento de organizaciones de cuenca y de autoridades reguladoras nacionales o

¹⁵² Se realizó en Mar del Plata, Argentina, del 14 al 25 de marzo de 1977.

¹⁵³ Se realizó en Dublín, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992.

¹⁵⁴ Se realizó en Rio de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992.

¹⁵⁵ Se realizó en París, Francia, 19 al 21 de marzo de 1998.

regionales”.

Más recientemente, en la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce “El Agua: Una de las Claves del Desarrollo Sostenible”¹⁵⁶, se señala que:

“la clave de la armonía a largo plazo con la naturaleza y con nuestros semejantes reside en arreglos de cooperación a nivel de cuenca hidrográfica” y que “las cuencas hidrográficas son el marco de referencia indicado para la gestión de los recursos hídricos”, y se destaca que las “cuencas hidrográficas, las cuencas fluviales, los lagos y los acuíferos deben ser el marco de referencia primario para la gestión de los recursos hídricos” y que es “preciso crear mecanismos institucionales y participativos a este nivel”.

Cabe agregar que la Unión Europea, en la Directiva Marco –Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de octubre de 2000, reconoce la cuenca como uno de los elementos fundamentales de su política de aguas.

La GWP destaca como un principio a considerar como base de un plan o de una estrategia nacional de GIRH el hecho de que:

“las múltiples actividades que se desarrollan en un territorio (agrícolas, ganaderas, forestales, mineras; procesos de urbanización; instalación de industrias, entre otras) afectan de una u otra forma a sus recursos hídricos. De ahí la necesidad de vinculación entre la gestión hídrica y la gestión territorial, recurriendo a prácticas sostenibles en todas las actividades que se desarrollen en las cuencas hídricas. Al mismo tiempo exige que el sector hídrico intervenga en las decisiones sobre el uso del territorio e imponga medidas de mitigación y restricciones al uso del suelo cuando pudiera conducir a impactos inaceptables sobre los recursos hídricos. Ello implica una mayor coordinación en el desarrollo y gestión de tierras, aguas superficiales y subterráneas, cuencas fluviales y entornos costeros y marinos adyacentes, e intereses aguas arriba y aguas abajo.”¹⁵⁷

La necesaria vinculación entre la gestión hídrica y la gestión territorial y la consecuente coordinación que plantea la GIRH se encuentra en consonancia con el mandato del propio Artículo 47 de la Constitución al establecer que la política nacional de aguas y saneamiento estará basada en “...el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza...”. La PNA retoma este concepto

¹⁵⁶ Se realizó en Bonn, Alemania, 3 al 7 de diciembre de 2001.

¹⁵⁷ GWP. Principios de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Bases para el desarrollo de planes nacionales.

cuando señala que el ordenamiento territorial constituye un instrumento o herramienta de la política nacional de aguas (Artículo 9 literal F).

No obstante, la GWP-INBO (2009) señala el desafío que implica esta tarea dado que la gestión del suelo (planificación, la silvicultura, la industria, la agricultura y el medio ambiente) no son administrados por la autoridad de aguas sino por instituciones de corte sectorial.

Tal es el caso de nuestro país, en donde la gestión de las distintas actividades con impacto en el agua se encuentra dispersas en distintas instituciones. Así tenemos la competencia de gestión y planificación de ordenamiento territorial a cargo de los Gobiernos Departamentales. Por otra parte, el MGAP concentra las competencias de regulación y control del uso y conservación de los suelos y aguas con fines agropecuarios (a través de la Dirección Nacional de Recursos Naturales) y el impulso del desarrollo forestal a través de la calificación de suelos de prioridad forestal (a través de la Dirección Nacional Forestal). Al MIEM (Dirección Nacional de Minería y Geología) le corresponde la regulación y control de la explotación con fines económicos de los recursos mineros del país, por mencionar otro ejemplo.

4.4 BASES CONCEPTUALES DE LA LPNA

Los conceptos de protección constitucional consagrados en el artículo 47, son ratificados y ampliados por la Ley de Política Nacional de Aguas, No. 18610, (en adelante LPNA) y supera en su concepción el abordaje sectorial de la gestión de las aguas consagrando a texto expreso el paradigma de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos.

La LPNA se compone de 8 Capítulos, a saber: Disposiciones Generales (Capítulo I), Principios (Capítulo II), Instrumentos (Capítulo III), Recursos Hídricos (Capítulo IV), Agua Potable y Saneamiento (Capítulo V), Participación (Capítulo VI), Información y Monitoreo (Capítulo VII), Gestión (Capítulo VIII).

La LPNA reglamenta el inciso 2 del artículo 47 de la Constitución y establece los principios estructurantes de la Política Nacional de Aguas¹⁵⁸:

*“Artículo 8. La Política Nacional de Aguas tendrá por principios:
A) La gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los*

¹⁵⁸ REDES Amigos de la Tierra. “Aportes para la participación social. La política Nacional de Aguas y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”.

recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general.

B) La gestión integrada de los recursos hídricos -en tanto recursos naturales- deberá contemplar aspectos sociales, económicos y ambientales.

C) Que la falta de certeza técnica o científica no podrá alegarse como eximente -ante el riesgo de daño grave que afecte los recursos hídricos- para la no adopción de medidas de prevención, mitigación y recomposición.

D) Que la afectación de los recursos hídricos, en cuanto a cantidad y calidad, hará incurrir en responsabilidad a quienes la provoquen.

E) El reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos, en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable.

F) La educación ambiental como una herramienta social para la promoción del uso responsable, eficiente y sustentable de los recursos hídricos en sus distintas dimensiones: social, ambiental, cultural, económica y productiva.

G) Que el abastecimiento de agua potable a la población es la principal prioridad de uso de los recursos hídricos. Los demás usos se determinarán teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan por regiones, cuencas hidrográficas y acuíferos.

H) Equidad, asequibilidad, solidaridad y sustentabilidad, como criterios rectores que tutelen el acceso y la utilización del agua.

I) Que para la gestión sustentable de los recursos hídricos compartidos con otros Estados deberán promoverse estrategias de coordinación y cooperación internacional, según lo establecido por la Constitución de la República en materia de aguas y saneamiento.

J) La participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control.

K) Que las personas jurídicas estatales sean las únicas que puedan prestar, en forma exclusiva y directa, los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

L) Que el marco legal vigente en materia de aguas debe estar en consonancia con la evolución del conocimiento científico y tecnológico.”

De una lectura del Artículo 8 surge que la PNA se estructura en función de conceptos que se encuentran estrechamente relacionados; y estos son: la gestión integrada de recursos hídricos, la cuenca hidrográfica como unidad actuación para la planificación, gestión y control de los recursos hídricos en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable, y finalmente la participación de los usuarios y la sociedad civil.

4.4.1 LA GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS SEGÚN LA LPNA

La ley refiere a la gestión integrada de los recursos hídricos en su Artículo 12 al establecer que:

“Los recursos hídricos se gestionaran en forma integrada asegurando la evaluación, administración, uso y control de las aguas superficiales y subterráneas en un sentido cualitativo y cuantitativo, con una visión multidisciplinaria y multi objetiva, orientada a satisfacer necesidades y requerimientos de la sociedad en materia de agua”.

Por otra parte, el objetivo de la gestión de los recursos hídricos conforme a la ley es el uso de los mismos de manera ambientalmente sustentable¹⁵⁹ y debe contemplar la variabilidad climática y las situaciones de eventos extremos con la finalidad de mitigar los impactos negativos en especial sobre las poblaciones.¹⁶⁰

En este sentido, se establecen como asuntos de interés general la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico¹⁶¹; y como criterios rectores del acceso y utilización del agua los conceptos de equidad, asequibilidad, solidaridad y sustentabilidad.

Conforme a esta norma, el abastecimiento del agua potable a la población es la principal prioridad del uso de los recursos hídricos, siendo los demás usos determinables teniendo en cuenta prioridades que se establezcan en las regiones, cuencas hidrográficas y acuíferos.

Ahora bien, la LPNA no define la gestión integrada de recursos hídricos. Su alcance surge del juego de los artículos 8, 11 y 12.

La literatura internacional, tal como se expuso en el Capítulo 4.3 tiene una visión más amplia que el concepto recogido por la LPNA. En efecto, en la ley no se recoge el concepto de proceso¹⁶². Conforme a la Real Academia Española este concepto implica un conjunto de

¹⁵⁹ A los efectos de la ley, “...se entiende por sustentable la condición del sistema ambiental en el momento de producción, renovación y movilización de sustancias o elementos de la naturaleza que minimiza la generación de procesos de degradación presentes y futuros”. (inciso 2 del Artículo 11)

¹⁶⁰ Artículo 11 de la Ley No. 18610.

¹⁶¹ Se entiende por CICLO HIDROLÓGICO conforme al artículo 20 inciso 3 “el proceso continuo de circulación del agua en un espacio que se extiende hacia la atmósfera y por debajo de la corteza terrestre. Se pueden distinguir tres fases: el agua oceánica de mares y océanos, el agua atmosférica en forma de humedad del aire y nubes y el agua continental en su forma superficial, subterránea y como humedad del suelo”

¹⁶² Véase en <http://dle.rae.es>, en la cual se define al proceso como: “...3. m. Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial...”

fases sucesivas de una operación natural o artificial. Conforme al mismo, la dimensión temporal en un horizonte de corto, mediano y largo plazo tiene especial relevancia.

Tampoco se hace referencia directa a la necesaria vinculación entre la tierra y el agua y los recursos relacionados. El artículo 12 tiene un abordaje sectorial de la gestión de los recursos hídricos y no incorpora la dimensión territorial de los mismos. Refiere a actividades propias de la administración clásica de los recursos hídricos –evaluación, administración, uso y control de las aguas superficiales y subterráneas- en cantidad y calidad, con una visión multidisciplinaria y multiobjetiva, pero que involucra únicamente la gestión que en Uruguay lleva a cabo del MVOTMA a través de la DINAGUA y DINAMA tal como se expresó en el Capítulo 3.1.

Este vínculo sí surge de forma indirecta al mencionar las políticas de ordenamiento territorial y ambiente y del concepto de cuenca hidrográfica (Artículos 8 -literal E-, Artículo 9 –literal B, F, Artículo 16 inciso 2, Artículo 20 inciso 2, 23, 24 y 29). En síntesis, el necesario involucramiento de los órganos con competencia en agua y territorio a la hora de construir una política integral de agua surge de una lectura sistemática y forzada de la LPNA.

A efectos de efectivizar este vínculo indiscutible entre el agua, los ecosistemas asociados y las actividades territoriales que impactan en estos -y consecuentemente su gestión-, cobra especial relevancia el concepto de cuenca hidrográfica que se desarrollará a continuación.

4.4.2 LA CUENCA HIDROGRÁFICA COMO UNIDAD DE ACTUACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN, CONTROL Y GESTIÓN

En consonancia con la GWP conforme se expuso en el Capítulo 4.3, la LPNA define a la cuenca hidrográfica en su Artículo 20 como “*la delimitación del terreno que recoge todas las aguas que confluyen hacia una desembocadura común*”. De acuerdo a esta unidad territorial es que se deben desarrollar diversos aspectos de la PNA.

4.4.2.1. ANTECEDENTES

Hasta la aprobación de la LPNA, la administración de la cantidad de agua en nuestro país había considerado a la cuenca hidrográfica como unidad básica para la administración de la cantidad de agua tal como se desarrollará a continuación.

La cuenca hidrográfica fue considerada por la administración de las aguas como sistema de análisis e inventario de los recursos hídricos, como ámbito de referencia de administración y regulación del patrimonio hídrico nacional e incluso como territorio de referencia para la actuación de las Juntas de Riego. Desde el punto de vista institucional la administración estableció un sistema de codificación de cuencas y una estructura administrativa específica que se detalla a continuación.

A. SISTEMA DE CODIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS NACIONALES

Con fines de estudio e inventario de los recursos hídricos la administración creó un sistema codificado que divide el territorio con base en sus cuencas hidrográficas. Cada cuenca se identifica con tres dígitos: el primer dígito identifica la cuenca principal (seis cuencas principales); el segundo dígito (de 0 a 9) permite identificar hasta diez subcuencas principales en cada cuenca y el tercer dígito (de 0 a 9) permite subdividir cada subcuenca en hasta diez unidades del curso principal o de cursos afluentes.

Por extensión del procedimiento el sistema de codificación puede desarrollarse todo lo que sea necesario hacia subdivisiones de cuencas de menor extensión. Actualmente opera hasta un quinto nivel de subdivisión que permite la definición de unidades hidrográficas de hasta 400 km² de extensión. Este sistema de codificación "anidado" permite el estudio integrado de distintos elementos (estaciones de monitoreo, aprovechamientos, infraestructuras, entre otros elementos) que se encuentren comprendidos dentro de una misma unidad geográfica básica (la cuenca hidrográfica). Los distintos niveles de subdivisión se han utilizado como referencia para la delimitación geográfica de unidades de gestión como por ejemplo la jurisdicción de las Comisiones de Cuencas y Acuíferos que operan en la actualidad en nuestro país, así como también para el análisis de los recursos hídricos. Véase Figura 3 Subdivisión de cuencas Nivel 1 y Nivel 2 (PNA, 2017).

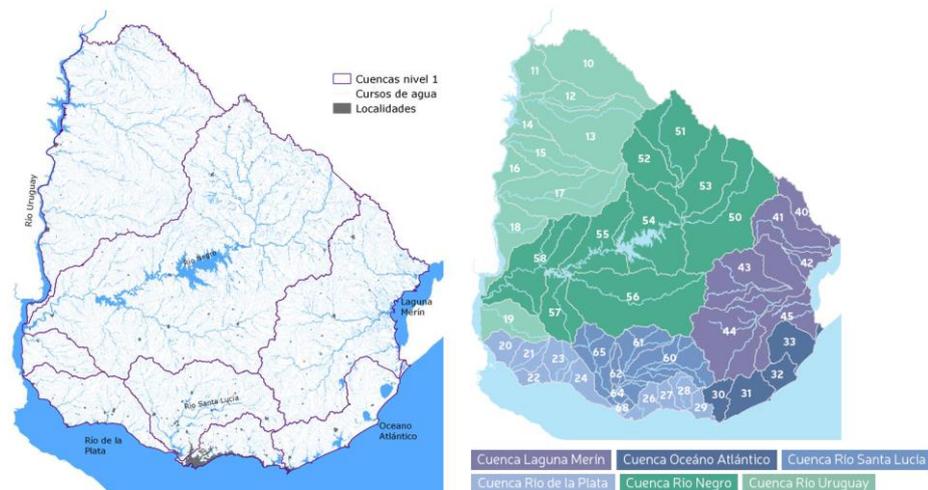


Figura 3. Subdivisión de cuencas Nivel 1 y Nivel 2 (PNA, 2017).

B. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

La Administración de Recursos Hídricos¹⁶³ de la DINAGUA tiene entre sus órganos dependientes las 3 Coordinaciones Regionales y dentro de estas, 10 Oficinas Regionales. A través de las Oficinas Regionales, se tramitan las solicitudes de derecho de aprovechamiento de aguas. La jurisdicción de las regionales se basa en subcuencas de segundo nivel. Ver *Figura 4. Oficinas regionales de DINAGUA (PNA, 2017).*

Con la sanción de la LPNA se adiciona una nueva institucionalidad conformada por los CRRH y CCyA con facultades en materia de asesoramiento en la planificación, gestión y control de los recursos hídricos. Su estructura y competencias se desarrollarán en el Capítulo 4.5. Sin embargo, corresponde mencionar que el alcance de los mismos tiene como referencia a la cuenca hidrográfica.

No obstante, no es un detalle menor señalar que existe una disociación entre la jurisdicción de los 3 coordinadores regionales y las regiones hidrográficas descritas en el

¹⁶³ La Administración de Recursos Hídricos es una unidad organizativa que integra la Unidad Ejecutora 005, Dirección Nacional de Aguas, Inciso 14, MVOTMA, de la Administración Central. Conforme al Decreto 255/013 publicado en el Diario Oficial el 11 de setiembre de 2013, tiene como actividades claves:

- “...Dar seguimiento y controlar el cumplimiento de las disposiciones que regulan los derechos de aprovechamiento de aguas en todo el territorio nacional.
- Supervisar y coordinar las actividades de las Coordinaciones y Oficinas Regionales.
- Supervisar la gestión del Inventario Nacional de obras de aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas.
- Supervisar la gestión del Registro Público de los Derechos al Uso de Aguas.
- Suministrar información actualizada sobre el estado y la evolución del uso de los recursos hídricos del país”.

artículo 26 de la LOTDS así como también de la jurisdicción de las Oficinas Regionales y las Comisiones de Cuenca y Acuífero (a excepción de la Cuenca de Santa Lucía). En este último caso, puede pasar que la competencia de una Comisión de Cuenca corresponde a la jurisdicción de más de una Oficina Regional.



Figura 4. Oficinas regionales de DINAGUA. (PNA, 2017)

C. DERECHOS DE USO DE AGUA

Los instrumentos de gestión para la administración de aguas, concretamente el derecho de uso o aprovechamiento de aguas regulado en el Código de Aguas y su correspondiente registro, se estructuran en función de la cuenca como unidad de actuación.

Conforme a Guerra (2004) el derecho de uso o de agua:

“no es otra cosa que un derecho de goce sobre el agua limitado en su contenido y fines por el acto que lo dispone que tiene origen en muy diversas fuentes (permiso, concesión, autorización, ley, contrato, etc...”

La evaluación del otorgamiento del derecho de aprovechamiento de las aguas por parte de la autoridad de aguas – y que conforme a Guerra (2004) se realiza en función de la magnitud del caudal en la cuenca de referencia conjuntamente con el análisis de las necesidades de agua solicitadas de acuerdo al uso declarado y la correcta vinculación jurídica con los predios afectados¹⁶⁴. En este sentido debe tenerse presente el concepto de ciclo hidrológico que determina que todas las aguas son un recurso unitario e implica un alto grado de interrelación e interdependencia entre los usos y los usuarios del agua.¹⁶⁵

Los derechos de aprovechamiento de aguas otorgados se inscriben en el Registro Público de Aguas a cargo de la DINAGUA a efectos de hacerlos oponibles en el ámbito de la cuenca conforme al artículo 8 del Código de Aguas y decreto reglamentario No. 406/003.¹⁶⁶

D. JUNTAS REGIONALES ASESORAS DE RIEGO

Desde al año 1976, funcionan las Juntas Asesoras de Riego (en adelante JRAR) como órganos asesores de la autoridad de aguas en materia de riego¹⁶⁷. Concretamente, las JRAR

¹⁶⁴ Deberá tenerse presente que a partir de la reforma Constitucional del año 2004, las aguas pertenecen al dominio público a excepción de las pluviales cuyo alcance se encuentra definido en el inciso 2 del artículo 4 de la LPNA: *“Integran el dominio público estatal las aguas superficiales y subterráneas, quedando exceptuadas las aguas pluviales que son recogidas por techos y tanques apoyados sobre la superficie de la tierra”*.

¹⁶⁵ Guerra en Ob. Cit. 2004, pág. 10 y 11.

¹⁶⁶ Publicado en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 2003.

¹⁶⁷ Las Juntas de Riego se crearon pro Decreto No. 442/970 del 15 de setiembre de 1970 modificado por Decreto 140/976 del 11 de marzo de 1976. La primera Junta de Riego que se formó fue la Junta Regional de Riego del

asesoran en la ponderación de las nuevas solicitudes de aprovechamiento con fines de riego, colaboran en el control y fiscalización de los derechos de uso de agua vigentes, y asesoran en situación de déficit hídrico (acuerdan horarios de riego y acciones entre los propios regantes). Sus cometidos se ejercen dentro del ámbito territorial que determina el Poder Ejecutivo, el que conforme al artículo 1 el Decreto 128/003 ...”*determinará la jurisdicción territorial de las Juntas Regionales Asesoras de Riego (JRAR), en función de la codificación de las cuencas hidrográficas de los cursos de agua del año 1987 de la Dirección Nacional de Hidrografía...*¹⁶⁸ Y finaliza facultando al Poder Ejecutivo a determinar una jurisdicción territorial que no coincida con las cuencas hidrográficas mencionada; facultad que hasta el momento no se ha ejercido y que a la luz de la política nacional de aguas pierde todo sentido.

Están integradas por representantes de las instituciones del gobierno (MVOTMA y MGAP), representantes de los propietarios de su jurisdicción designados por las asociaciones de productores y por delegados de los regantes con derechos de aprovechamiento inscriptos en el Registro Público elegidos mediante acto electoral¹⁶⁹.

Las JRAR, como ámbitos asesores en sí mismos, integran otro espacio de participación como son Comisiones de Cuencas y Acuíferos correspondiente a su jurisdicción y que se desarrollaran en el próximo apartado (3.3.3). En este sentido, las JRAR y las CCyA son ámbitos complementarios.

4.4.2.2 LOS CAMBIOS DE LA GESTION A CONSECUENCIA DE LA PNA

La consideración de la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos conforme a la LPNA transforma sustantivamente la gestión por cuencas desarrollada por políticas sectoriales que atendían la administración de cantidad de agua. Y tal como se verá a continuación, este cambio cualitativo impacta no solo el enfoque sobre la estructura de la red hídrica nacional incorporando la dimensión internacional, sino además en la institucionalidad y la forma de actuación de estos actores basada en la necesaria coordinación institucional.

Río Tacuarembó y sus afluentes por Resolución del MTOP el 9 de agosto de 1976.

¹⁶⁹ Decreto No. 128/003 publicado en el Diario Oficial el 8 de abril del 2003.

Por otra parte, introduce nuevos actores en elaboración y ejecución de la política pública y estos son los actores locales tal como se desarrollará en el Capítulo 4.4.4. En efecto, el Artículo 9 involucra expresamente en la gestión por cuencas hidrográficas a las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable. Como corolario de este enunciado, se establece que los instrumentos de la PNA deberán tomar como criterio la cuenca hidrográfica, los múltiples usos del agua y los diferentes requerimientos para cada uso (Artículo 9).

En este sentido señala Achkar et al. (2005) expresan que entre los aspectos teóricos que se tuvieron en cuenta en la LPNA, es que las políticas de ordenamiento del territorio deben regular usos del suelo compatible con la dinámica de las cuencas hidrográficas, ya que éstas constituyen las unidades territoriales de planificación.¹⁷⁰

Por otra parte, la LPNA reconoce el carácter transfronterizo de los recursos hídricos. Se hace referencia expresa a las tres regiones hidrográficas que cubren la totalidad de nuestro país: río Uruguay, Laguna Merín y Río de la Plata y su Frente Marítimo. La Figura 5 grafica claramente que nuestros recursos hídricos tienen una inserción regional que no debe desconocerse a la hora de su planificación y gestión y que esta dimensión internacional incluye no solo los países limítrofes como Argentina y Brasil, sino además Paraguay y Bolivia si pensamos en la Cuenca del Plata que involucra el 84 % de los recursos hídricos nacionales. (PNA, 2017)

¹⁷⁰ Achkar et al. *ORG & DEMO*. v.6. 11.112, *Jon-Jull./Jul.-De: p 37-50.2005*.

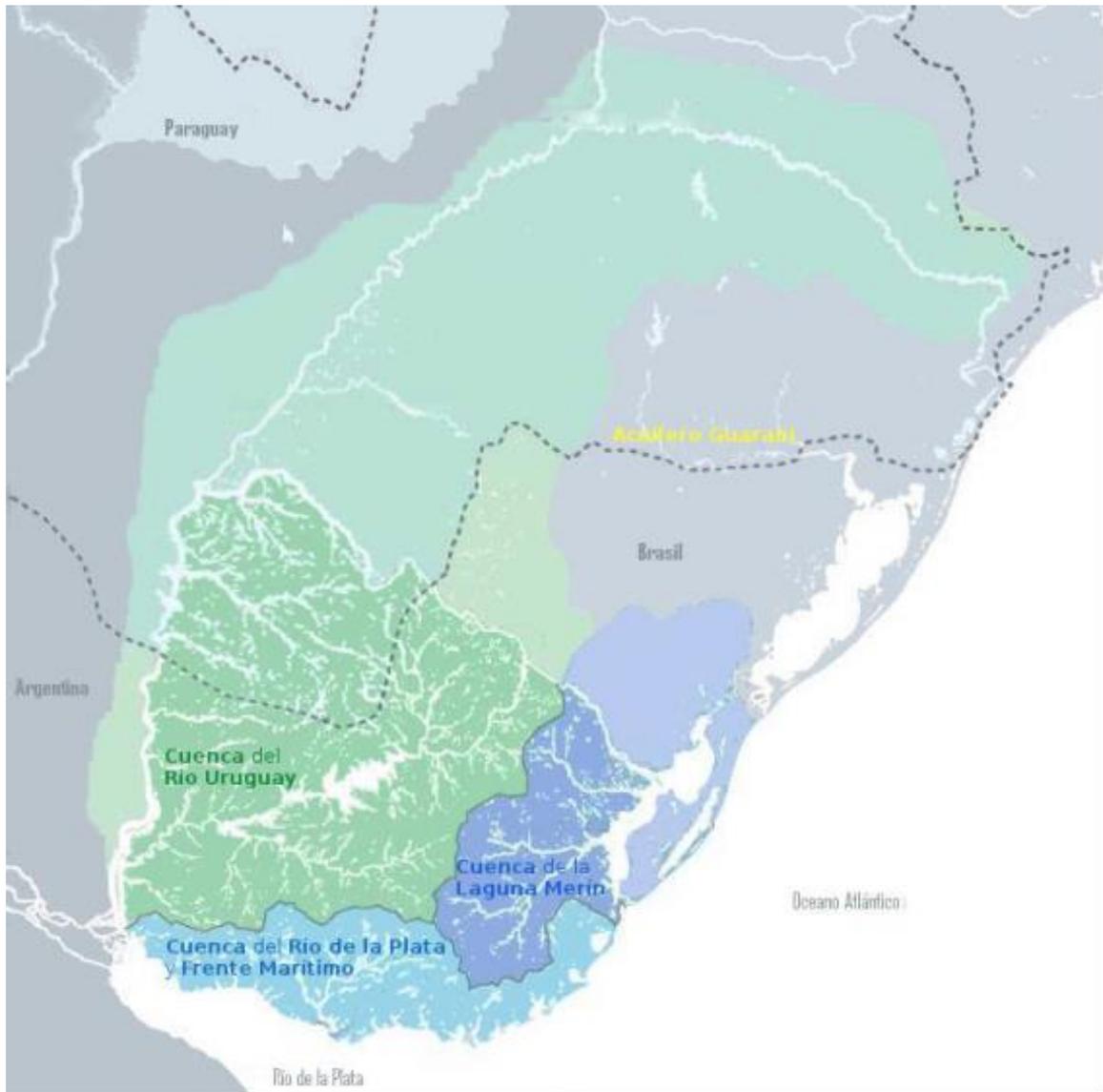


Figura 5. *Regiones hidrográficas en el contexto regional. (Dinagua, 2017)*

Es en función de estas tres regiones hidrográficas nacionales que la LPNA estructura la escala regional de la nueva institucionalidad, esto es los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, los que serán objeto de análisis a continuación.

4.4.2.3 LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN TODAS LAS INSTANCIAS DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL

En consonancia con el texto constitucional la LPNA consagra como principio de la política nacional de aguas “...*La participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control*”.¹⁷¹

Define a la participación como “*el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio*” y consagra el derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan.¹⁷²

Como ámbitos canalizadores de este derecho, la ley crea un marco institucional que prevé la integración de los usuarios en los distintos organismos de gestión: Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de Cuencas y Acuíferos. El diseño institucional se estructura en base a un componente territorial (ámbito nacional, regional y local), de integración (tripartito necesariamente integrado por usuarios, sociedad civil y estado) y competencias.

En efecto, a ***nivel nacional*** correspondiente al Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (CNAAT), un ***nivel regional*** compuesto por los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH) y finalmente, un ***nivel local*** donde operan las Comisiones de Cuencas y Acuíferos (CCyA).

Por otra parte, la conformación de estos órganos es necesariamente tripartita. Es decir, lo integra representantes del Estado, de los usuarios y de la sociedad civil.

A. EL CONSEJO NACIONAL DE AGUA AMBIENTE Y TERRITORIO.

El CNAAT, participa en la elaboración del plan nacional de gestión de recursos hídricos en consonancia con las demás políticas nacionales y sectoriales vinculadas, así como en la elaboración de un plan nacional de agua potable y de saneamiento integral, que defina los lineamientos generales y los mecanismos e instrumentos para su concreción y

¹⁷¹ Artículo 8 literal j).

¹⁷² Capítulo IV, Artículos 18 y 19.

seguimiento. Coordina a su vez, las comisiones asesoras en agua y saneamiento, en medio ambiente y en ordenamiento territorial.

Será presidido por el MVOTMA y su vicepresidencia ejercida anualmente y en forma alternada por el MGAP, MIEM, MDN a través de las unidades que tienen competencias en biodiversidad, agua, suelo, energía y meteorología.

No obstante el mandato legal, el Consejo Nacional de Agua Ambiente y Territorio pese a haber sido creado, no se ha constituido ni reglamentado. Este hecho implica un desajuste no menor a la lógica estructural de gestión participativa consagrada en la LOTDS, siendo este el ámbito de coordinación al más alto nivel de la jerarquía ministerial.

Respecto a la importancia de los ámbitos de coordinación ministerial, la GWP (2009) los considera un componente clave en la integración horizontal también necesaria para la coordinación de acciones entre carteras de distintos sectores con impacto en el agua y deben coexistir con las vías jerárquicas a políticos y técnicos con función ejecutiva a nivel central así como también hacia gobiernos locales y organismos de cuenca¹⁷³. Y agrega que su buen funcionamiento depende del compromiso de los ministros y el apoyo de los altos mandos (el Presidente de la República, para el caso de Uruguay).

B. CONSEJOS REGIONALES DE RECURSOS HÍDRICOS

Tal como se expresó en Capítulo 3.3.2. el ámbito de actuación de los CRRH corresponde a las tres grandes regiones hidrográficas transfronterizas que cubren el territorio nacional: Río Uruguay, Laguna Merín y Río de la Plata y su frente marítimo. Esta concepción de las tres grandes regiones hidrográficas nacionales no coincide con la figura de las Coordinadoras Nacionales vigente en la DINAGUA y que fueron referidas en el Capítulo 4.4.3.1.

Su conformación es tripartita y equitativa (21 miembros).^{174 175} En todos los casos son presididos por el Director Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la vicepresidencia de cada uno de ellos la ocupa el Ministerio encargado de administrar la actividad o el recurso de mayor

¹⁷³ GWP-INBO, Ob.Cit. , pág. 26.

¹⁷⁴ Decretos N° 262 al 264/2011 del 25 de julio de 2011.

¹⁷⁵ Son instituciones miembros de los Consejos.

importancia en cada región.

Son ámbitos asesores de la autoridad de aguas y dentro de sus competencias se encuentra: formular el Plan Regional de Recursos Hídricos y acompañar su ejecución, articular entre los actores nacionales, regionales y locales vinculados al agua, promover y coordinar la conformación de Comisiones de Cuenca y Acuíferos, asesorar y apoyar en la gestión de las aguas, formular directrices para los Planes Locales de Recursos Hídricos, propiciar el fortalecimiento y el ejercicio efectivo del Derecho de participación ciudadana reconocido en el Capítulo VI de la Ley de Política Nacional de Aguas, proponer criterios generales para el otorgamiento de derechos de uso de los recursos hídricos y para la cobranza por su uso.^{176 177}

Los CRRH promueven y coordinan la formación de comisiones de cuencas y acuíferos para dar sustentabilidad a la gestión local de los recursos naturales y administrar los potenciales conflictos por su uso.

En el año 2011 se reguló su funcionamiento y comenzaron a sesionar durante el año 2012.

C. COMISIONES DE CUENCA Y ACUÍFEROS

Las Comisiones de Cuenca y Acuíferos (CCyA), al igual que los CRRH, son de integración tripartita asegurando la más alta representatividad de los actores locales con

¹⁷⁶ Ver Artículo 2 de los Decretos 262-4/011 del 25 de julio de 2011.

¹⁷⁷ Conforme al Artículo 9 de los decretos mencionados las competencias de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos son: a) formular el plan regional de gestión integrada de recursos hídricos; b) acompañar la ejecución de los Planes de Recursos Hídricos adoptando las decisiones necesarias para el cumplimiento de sus metas c) vincular al Poder Ejecutivo con los demás actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas; d) promover y coordinar la conformación de Comisiones de Cuenca y Acuíferos, brindándoles apoyo a través de su Secretaría Técnica; e) asesorar y apoyar en la gestión de la autoridad de aguas; f) formular directrices para los planes locales de recursos hídricos; g) propiciar el fortalecimiento y el ejercicio efectivo del Derecho de Participación ciudadana reconocido en el Capítulo VI de la Ley de Política Nacional de Aguas; h) proponer criterios generales para el otorgamiento de derechos de uso de los recursos hídricos y para la cobranza por su uso; i) articular acciones con actores implicados en abastecimiento de agua potable, inundaciones y drenaje, pesca, transporte fluvial, aprovechamiento hidroeléctrico, uso del suelo, medio ambiente, hidrología, meteorología, entre otros; j) cuando le sea requerido, asesorar sobre proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos, procurando su sustentabilidad y eficiencia; k) entender en asuntos que le sean elevados por las Comisiones de Cuenca o Acuíferos proponiendo mecanismos de solución de controversias, vinculados al uso de aprovechamiento de recursos hídricos.

presencia activa en el territorio. A diferencia de éstos, la integración no es limitada sino que es abierta.¹⁷⁸

Las competencias^{179 180} de las CCyA se asientan sobre tres pilares: colaborar en la planificación de los recursos hídricos de la cuenca, articular a los actores nacionales, regionales y locales, y apoyar la gestión de recursos hídricos de la cuenca.

¹⁷⁸ Los representantes del gobierno podrán ser delegados locales del MVOTMA, MGAP y otros ministerios, Intendencias Departamentales o autoridades locales con presencia en la cuenca. Por el orden de usuarios, podrán participar instituciones productivas sectoriales, públicas o privadas con presencia activa en el territorio y por último, la sociedad civil, corresponderá su representación a instituciones técnicas de enseñanza, organizaciones no gubernamentales, gremiales (trabajadores, empresarios, entre otros) y Comisiones de Sub-Cuencas que se formen en el futuro.

¹⁷⁹ Las Comisiones de Cuencas y Acuíferos funcionan como unidades asesoras de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos. Las competencias se relacionan en el artículo 9º del Decreto N° 258/013: “Artículo 9º.- (Competencias) A la Comisión de Cuenca o Acuífero le compete:

- a) Colaborar activamente en la formulación y ejecución del Plan de Recursos Hídricos para la Cuenca o Acuífero, de conformidad con las directrices impartidas por el Consejo Regional de Recursos Hídricos respectivo o la DINAGUA.
- b) Vincular al Poder Ejecutivo con los actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas.
- c) Asesorar y colaborar con el Consejo Regional de Recursos Hídricos correspondiente y al MVOTMA en la gestión local de los recursos naturales.
- d) Propiciar el fortalecimiento y ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana.
- e) Emitir opinión de oficio o a solicitud de la autoridad competente acerca de los criterios para el otorgamiento de derechos de uso de los recursos hídricos de la cuenca o acuífero y para el cobro por su uso, así como también sobre proyectos de uso de recursos hídricos susceptibles de generar impacto en el territorio de la cuenca o acuífero.
- f) Elaborar y elevar a consideración del Consejo Regional de Recursos Hídricos correspondiente criterios de administración de conflictos por el uso de los recursos hídricos de la Cuenca o Acuífero.

La enumeración precedente es sin perjuicio de otras atribuciones que se le asignen por ley, decreto o reglamento.”

¹⁸⁰ Para contribuir a que los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuencas y Acuíferos cumplan con las competencias asignadas en la Ley de Política Nacional de Aguas y sus decretos de formación fue necesario implementar la metodología de trabajo que se describe a continuación.

En una primera etapa fue necesario trabajar sobre la construcción de un espacio legítimo, colectivo y participativo, para generar un lenguaje compartido y una visión integradora que permita trabajar en la formulación de un plan de recursos hídricos, desde visiones, disciplinas e instituciones diferentes.

En una segunda etapa fue necesario definir una agenda de trabajo que permita abarcar los principales aspectos de un plan:

- Diagnóstico interactivo y participativo, que se elabora con el aporte/ visión de todos los sectores/miembros/instituciones. Contiene información básica; caracterización e inventario de los recursos hídricos y del sistema territorial, entre otros, pero también considera la visión de cada actor. Es un diagnóstico que se va transformando con cada aporte y con el paso del tiempo intentando elaborar o construir un estado de situación en un momento dado con una visión integradora u holística del sistema de estudio, abarcando aspectos ambientales, económicos, culturales, etc. Se construye con los datos del sistema territorial (geografía, geología, recursos hídricos, ambiente, economía, etc.) pero también con la “percepción” de los actores. Por lo tanto es un proceso continuo no puntual.
- Planificación, comprende a modo de ejemplo la definición participativa de los objetivos del plan/es, definición de la capacidad de cada una de las unidades de planificación (cuencas) de acoger las distintas alternativas de uso, definición de las funciones de producción de bienes y servicios eco sistémicos y de las funciones de afectación de servicios eco sistémicos y la generación de escenarios

Actualmente se encuentran instalados y en funcionamiento los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos y 10 Comisiones de Cuenca y Acuífero en distinto grado de avance conforme a las particularidades de cada ámbito. Ver Figura 6: Delimitación de Comisiones de Cuenca y Acuíferos.

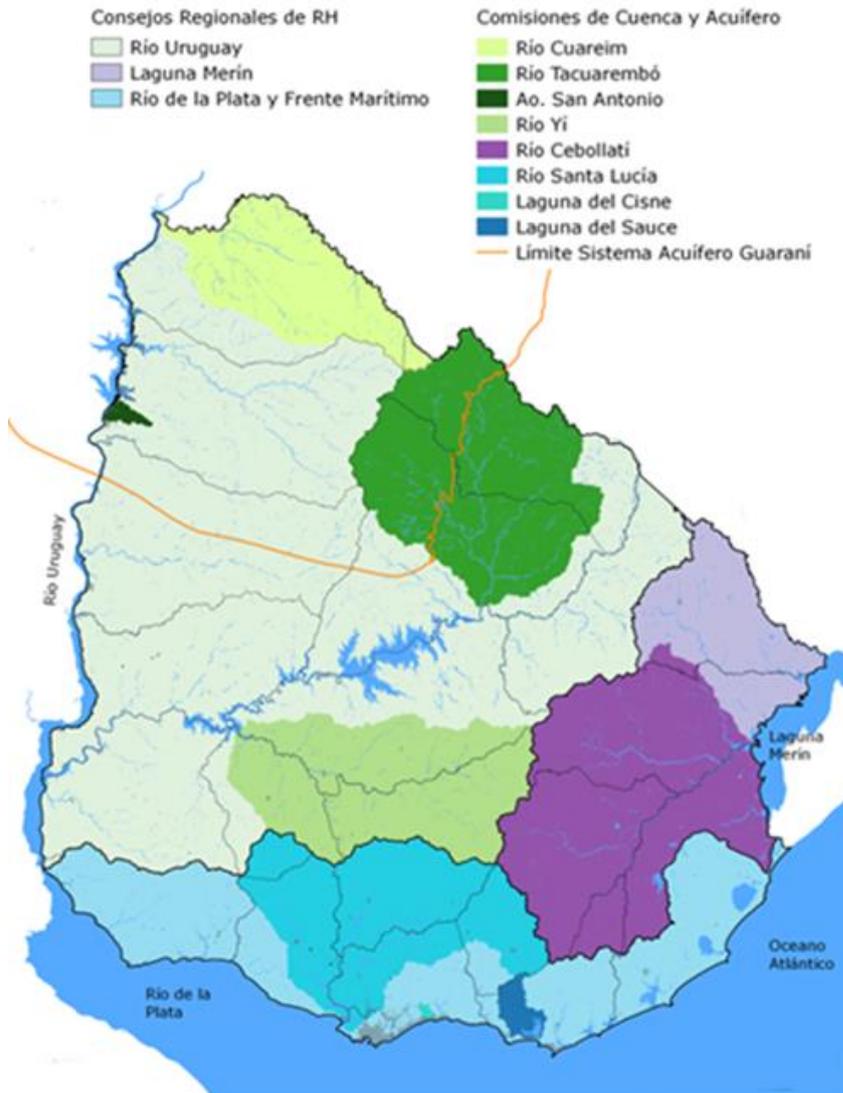


Figura 6. Delimitación de Comisiones de Cuenca y Acuíferos.

de uso, entre otros aspectos.

- Avances en la gestión y control, que debe incluir una propuesta de definición de la responsabilidad de actores e instituciones en la gestión, seguimiento y contralor de los planes, definición de los mecanismos de resolución de conflictos y de revisión de planes, implementación de planes de seguimiento, diseño de directrices y programas. Para abarcar los temas arriba mencionados se fueron conformando grupos de trabajo con una integración tripartita. Durante el año 2012 comenzaron a funcionar los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos del país; Cuenca del río Uruguay, Cuenca de la laguna Merín y Cuenca del Río de Plata y su frente marítimo y paulatinamente sus respectivas Comisiones de Cuencas y Acuíferos en la órbita de la Dirección Nacional de Aguas, a excepción de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Sauce que comenzó a funcionar en el año 2010 en la órbita de la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

4.5 INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE AGUAS

La LPNA enumera en su Capítulo III, una serie de instrumentos que propenden a la gestión integrada de las aguas.

“Artículo 9. Constituyen instrumentos de la Política Nacional de Aguas, entre otros:

A) La planificación a nivel nacional, regional y local ejercida mediante planes que contengan los lineamientos generales de la actuación pública y privada en materia de aguas. Dichos planes serán de formulación obligatoria y se evaluarán y revisarán periódicamente. Los planes tomarán en cuenta los criterios de cuenca hidrográfica y de acuífero, los múltiples usos del agua y los diferentes requerimientos para cada uso.

B) La coordinación institucional entre los organismos con competencia en materia de aguas.

C) La integración de la información relacionada con los recursos hídricos y los sistemas de agua potable y de saneamiento en un sistema nacional de información hídrica.

D) La transversalización de las demás políticas públicas según los principios establecidos en esta ley.

E) La capacitación y la formación para la participación en la planificación, la gestión y el control de los recursos hídricos y de los sistemas de agua potable y de saneamiento, que deberán ser promovidas por el Estado.

F) El ordenamiento territorial y la delimitación de las áreas protegidas.

G) La promoción de la investigación científica y tecnológica en materia de aguas.

H) El cobro por el uso dispuesto en el numeral 5° del artículo 3° del Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978 (Código de Aguas). Dicho cobro será reglamentado por el Poder Ejecutivo y tendrá por objetivo promover un uso eficiente del agua así como la sustentabilidad ambiental de dicho uso.

I) Las sanciones y otras medidas complementarias. El destino del producto de las sanciones de carácter pecuniario será reglamentado por el Poder Ejecutivo y tendrá por objetivo promover un uso eficiente del agua así como la sustentabilidad ambiental de dicho uso.

J) Los incentivos de cualquier naturaleza para su uso sustentable.”

Tal como surge del artículo 9 los instrumentos enumerados refieren a la planificación, el modo de vincularse de las instituciones (coordinación), la forma de estructurar la información disponible, otras materias de carácter transversal como el ordenamiento territorial y, la capacitación de actores; y finalmente instrumentos económicos que van desde

los incentivos, el pago de un precio por el uso del agua o directamente los punitivos.

En el presente trabajo y concretamente en este Capítulo, desarrollaremos los instrumentos vinculados a la planificación de los recursos hídricos.

La LPNA mandata¹⁸¹ la elaboración de planes a nivel nacional, regional y local que contengan los lineamientos generales de la actuación pública y privada en materia de aguas. A tales efectos, se establece que los planes tomarán en cuenta los criterios de cuenca hidrográfica y de acuífero, los múltiples usos del agua y los diferentes requerimientos para cada uso; u que serán de evaluación periódica.

Asimismo se prevé la elaboración de un plan nacional de agua potable y de saneamiento integral, que defina los lineamientos generales y los mecanismos e instrumentos para su concreción y seguimiento, en coordinación con los organismos públicos que por ley tienen actuación en los servicios de agua potable y de saneamiento integral.¹⁸²

La competencia en formular los planes, tal como se expresó oportunamente, corresponde a la DINAGUA. No obstante, y tal como se mencionó oportunamente, los planes deberán necesariamente contar con el asesoramiento de los ámbitos de participación desarrollados en el Capítulo 3.3.3 del presente trabajo.

El Plan Nacional de Aguas se sancionó con fecha 31 de julio del corriente año por Decreto del Poder Ejecutivo¹⁸³ N° 205/017. Conforme a la LPNA debiera ser elaborado por el CNAAT¹⁸⁴ en consonancia con las demás políticas nacionales y sectoriales vinculadas. Sin embargo, y atento a que el CNAAT no se encuentra regulado ni convocado, la DINAGUA se apoyó en los ámbitos formales existentes con competencias específicas en la planificación de los recursos hídricos: Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS), Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de Cuencas y Acuíferos. En forma paralela y complementaria se desarrollaron diversos mecanismos de consulta y divulgación orientados a la puesta en consideración del plan por parte de la ciudadanía y de instituciones vinculadas a la temática. (PNA, 2017)

¹⁸¹ Conforme al Artículo 9 literal A) dichos planes serán de formulación obligatoria.

¹⁸² Artículo 16 y 17 de la Ley No. 18610.

¹⁸³ El Poder Ejecutivo en su calidad de autoridad nacional en materia de aguas, sanciona el Plan ya sea actuando en acuerdo o en Consejo de Ministros. Véase el artículo 3 del Código de Aguas y artículo 6 de la LPNA que establecen respectivamente: “El Poder Ejecutivo es la autoridad nacional en materia de aguas “ y “Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente proponer al Poder Ejecutivo la Política Nacional de Aguas”.

¹⁸⁴ Artículo 13 de la LPNA.

En cuanto a su contenido se expresa en el PNA (2017) que:

“... establece los lineamientos generales para la gestión integrada y sustentable del agua en todo el territorio, propone objetivos específicos alineados con la Política Nacional de Aguas y líneas de acción para su concreción y sienta las bases para la formulación de los planes regionales y locales”.

Con respecto a su instrumentación, se debe distinguir entre las acciones que refieren a responsabilidades del Estado y aquellas que involucran el accionar de actores privados. Las primeras se efectivizarán a través de los organismos del gobierno nacional, departamental y local. En cuanto a las segundas, se debe tener presente que varios programas incluyen acciones a ser cumplidas por actores privados ya sea a través de medidas promocionales o coercitivas.¹⁸⁵ (PNA, 2017)

Los Planes Regionales deberán ser elaborados en forma participativa con el liderazgo de la Autoridad de Aguas y el asesoramiento de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos. Su aporte corresponde a establecer los lineamientos específicos que permitirán a cada región o cuenca hidrográfica tomar decisiones de gestión a su escala y por otra parte, servir de marco para los planes locales respectivos (planes de cuenca hidrográfica).

Los planes locales de cuencas, acuíferos y de aguas urbanas con énfasis en la visión local, son la principal herramienta de gestión en cada cuenca o localidad, definiendo las acciones concretas en el territorio.

La LPNA no hace referencia al contenido de los planes regionales o locales de cuencas y acuíferos. Atento a ello, vale referirse a los componentes de los planes a escala de cuenca sistematizados por la GWP (2009):

- *“Descripción del estado de los recursos naturales y las tendencias de la cuenca, y de cómo habrán de monitorearse sus cambios.*
- *Inventarios de uso de suelo, ecosistemas, disponibilidad y demanda actuales del agua, y fuentes de contaminación.*
- *Evaluaciones de necesidades de los ecosistemas acuáticos y terrestres, vulnerabilidad ante sequías, inundaciones o eventos meteorológicos extremos, e implicancias de los cambios en el uso del suelo.*
- *Análisis de partes interesadas y de sus necesidades, y mecanismos para la participación.*
- *Análisis de cuestiones prioritarias.*

¹⁸⁵ Plan Nacional de Aguas. Propuesta Elevada a consideración del Poder Ejecutivo. Página 6.

- *Metas a nivel de cuenca y de sub-cuencas, tanto a corto como a largo plazo.*
- *Objetivos en materia de asignación y calidad del agua.*
- *Distribución de los beneficios.*
- *Escenarios de desarrollo en relación con el agua, evaluaciones de demanda futura del recurso y evaluaciones de riesgos.*
- *Estrategias, medidas y planes de acción para alcanzar las metas, incluyendo planes de gestión y directrices de implementación a nivel de sub-cuencas.*
- *Acuerdos de financiamiento para el uso y la gestión del agua, incluyendo detalles de programas de distribución de costos de proyectos y otras acciones.*
- *Responsabilidades y cronogramas de implementación.*
- *Detalles del programa de monitoreo.*
- *Apéndices que describan cuestiones y áreas particulares en materia de gestión de cuencas y técnicas de gestión y estudios específicos tales como los centrados en áreas de importancia ambiental”.*

En síntesis, y tal como surge del contenido propio de los planes de gestión integrada de los recursos hídricos conforme a la GWP (2009), los mismos se deben de concebir de una forma holística a fin de considerar todos los aspectos de la gestión a nivel territorial.

En el caso de Uruguay es necesario la construcción de un inventario o estado de situación en donde se sistematice necesariamente la información sectorializada en las distintas divisiones del Estado con competencia en la materia. Así, resultan fundamentales los aportes de las distintas Direcciones Nacionales del MVOTMA, MGAP, MIEM, MSP entre otros, las Intendencias Departamentales con asiento en la cuenca de referencia, los EA y SD (principalmente OSE, INUMET, OSE). Por otra parte, la información proveniente de fuentes institucionales de carácter público debe ser complementada con aquella proveniente de los centros de investigación (como la Universidad de la República, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria) y otras instituciones como gremiales de productores y/o los habitantes del territorio en general.

Este involucramiento necesario debe verificarse en todas los elementos de un plan: construcción de escenarios o tendencias, descripción de problemáticas y priorización, sistematización de acciones que ya se vienen ejecutando en el territorio así como también diseño de nuevas acciones en función de problemáticas que se planteen. El diseño de las líneas de acción tiene como corolario la identificación de las instituciones públicas y privadas responsables de su ejecución.

Por todo lo expuesto, es decir la construcción de acuerdos necesarios como requisito sine qua non para construir un plan exige reconocer la dimensión del proceso técnico, político y administrativo que rescata la definición de planificación territorial presentada en el Capítulo 3.1 y que aplica asimismo para la gestión integrada de recursos hídricos tal como

lo expresamos en el capítulo 4.4.1.

En este sentido, se presenta como un especial desafío la articulación de los planes de aguas con los instrumentos sectoriales o locales con incidencia en el territorio, como por ejemplo; normativa ambiental, instrumentos de ordenamiento territorial departamentales y regionales, planes de manejo de áreas protegidas, planes de promoción de determinadas zonas turísticas y de recreación, estrategia de fomento del riego, instrumentos de promoción de ciertos emprendimientos tales como las represas para la generación de energía, por mencionar algunos de los enumerados oportunamente. (PNA, 2017)

La coordinación entre los instrumentos de ordenamiento territorial y los planes de agua será objeto específico de análisis en el próximo capítulo en el marco de un análisis mayor de la interfaz de las políticas de agua y de ordenamiento territorial en nuestro país.

5. INTERFAZ DEL AGUA Y EL TERRITORIO EN URUGUAY

5.1 EL ROL DEL AGUA EN EL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO URUGUAYO

A orillas de los ríos y arroyos de la Banda Oriental y territorios con influencia en la misma¹⁸⁶, se fundaron los primeros pueblos y villas en el proceso de colonización blanca que data del Siglo XVII.

Este proceso de colonización española se llevó a cabo desde tres ejes:¹⁸⁷

El eje castellano desde el Suroeste marcado por las ciudades de Buenos Aires (1536), localizada en el Río de la Plata, Santa Fe (1573) y Corrientes (1588) sobre el Río Paraná.

El eje jesuita-guaraní desde el Noroeste definido por los 30 pueblos misioneros situados a ambas márgenes de la amplia curva del Alto Río Uruguay y fundados en la primera mitad del SXVII. El río Uruguay y sus afluentes oficiaban de conector de un continuo articulado de “estancias” y “puestos” que abarcaba amplios territorios sobre ambas márgenes del Río Uruguay hasta una distancia aproximada de 300 kilómetros del mar (Moraes, 2008). Y finalmente, un eje portugués desde el Este que es definido por la plaza militar de Colonia do Sacramento fundada en 1680 en la orilla norte del Río de la Plata -frente a Buenos Aires-, y que desencadenó un ciclo de fundaciones españolas oficiales en la Banda Oriental.

En ese marco, los cursos de agua fueron escenarios de contiendas militares provocando la fundación de ciudades con claro objetivo de defensa de invasiones extranjeras. Entre 1723-30 se fundó San Felipe y Santiago de Montevideo y en 1757 San Fernando de Maldonado por mencionar las más destacadas y que le dan una fisonomía particular a la Banda Oriental desde el punto de vista locativo: la mayoría de las ciudades, villas y pueblos de la época hispánica se implementaron en la costa o próximo a ella y sobre la frontera con Portugal que eran las zonas amenazadas por potencias extranjeras (Álvarez Lenzi).

Pero también fueron otras las causales que provocaron la fundación de villas y pueblos. Razones de orden económicas, sociales y culturales ocasionaron la fundación de la Villa de Nuestra Señora del Rosario del Colla en 1775 emplazada a orillas del Río Rosario. Las

¹⁸⁶ Expresa María Inés Moraes (2008) que a efectos de analizar la ocupación de nuestro territorio, debe considerarse como una unicidad orgánica (económica, social, administrativa esencialmente histórica) entre el territorio que hoy es Uruguay con las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones, y la porción sur de Río Grande do Sul¹⁸⁶.

¹⁸⁷ Moraes, Ob. Cit. pág. 29.

aptitudes geográficas del territorio donde se funda la ciudad ofrecían a los pobladores posibilidades de cultivo y comercio a través del puerto. Situación similar se plantea en primeros años de la década de 1780 con los pueblos de San José, San Juan Bautista o Santa Lucía, y Guadalupe o Canelones, todos a la orilla de los ríos San José, Santa Lucía y Canelón Grande; y posteriormente en 1809 determina la fundación de San Fernando de la Florida en 1809. (Álvarez Lenzi)

Las Leyes de Indias rigieron desde el inicio del proceso de urbanización en la época colonial y mantuvieron vigencia luego de la independencia hasta 1877.¹⁸⁸ La observancia de esas leyes debía ser universal e insoslayable en todos los territorios españoles de ultramar (Álvarez Lenzi).

Las leyes de Indias¹⁸⁹, en su Libro 4, contiene el conjunto de normas que regulaban de manera precisa todo lo concerniente al trazado de centros poblados. Nos interesa destacar aquellas prescripciones vinculadas a las características de la localización de los pueblos y villas y de su forma; y en especial el rol que juega el agua.

Así, la presencia de agua es un requisito a tener en cuenta a la hora de fundar una localidad con distintas funciones: riego, consumo humano, navegación, comercio, defensa, desagüe. En este sentido se prescribe la elección de tierras que sean saludables, fértiles y con buenas aguas para beber y para regadíos¹⁹⁰, con entradas y salidas por mar y navegación para facilitar el tránsito, comerciar y defender¹⁹¹. Los sitios y plantas de los pueblos se debían emplazar cerca de agua para bebida e higiene¹⁹². Se debía evitar la fundación de pueblos en lugares marítimos por el peligro a los corsarios, a excepción de los necesarios para defensa

¹⁸⁸ En este año, 1877, se las sustituye por el Reglamento para el trazado de pueblos y colonias elaborado por la Dirección General de Obras Públicas.

¹⁸⁹ En materia de planificación territorial, las leyes más significativas son agrupadas por Vigliocco en cuatro partes según su tema: 1) El orden que se debe tener en descubrir y poblar; 2) Nuevas poblaciones; 3) Poblaciones, Colonias, Peonías y Caballerías; 4) Formas de las ciudades.

¹⁹⁰ “...Para poblar tanto lo que esta descubierto, pacificado y bajo nuestra obediencia, como lo que en su tiempo se descubriera y pacificase, guárdese el siguiente orden: elijase la provincia, comarca y tierra que se ha de poblar teniendo en cuenta que sean saludables...35. Y que sean fértiles y abundantes de todos los frutos...y de buenas tierras para sembrarlos y recogerlos y de pasto para criar ganados, de montes y arboledas para leña y materiales para edificar casas y edificios y buenas aguas para beber y para regadíos...”, Libro IV.

¹⁹¹ “...37. Y que tengan buenas entradas y salidas por mar y por tierra de buenos caminos y navegación para que se pueda entrar fácilmente y salir, comerciar y gobernar, socorrer y defender...”

¹⁹² “39. Los sitios y plantas de los pueblos sean elegidos en parte adonde tengan agua cerca y que se pueda acarrear para aprovecharse de ella en el pueblo y en las heredades cercanas a él...”

y comercio¹⁹³. Las poblaciones a fundarse en lugares mediterráneos deberán procurar situarse en rívera de ríos navegable, edificando los edificios que “causen inmundicias” aguas abajo¹⁹⁴.

Tal como se señaló en el Capítulo 2.3, se señala como una debilidad de este cuerpo normativo que no contemplaba la amplísima variedad de situaciones, en particular geográficas, que presentaba la realidad. En nuestro proceso colonizador, por la vulnerabilidad del territorio a ataques extranjeros, se priorizó la defensa por sobre las prescripciones en cuestión, condicionando el buen funcionamiento de algunas localidades. Ese es el caso de Montevideo. Tal como se expresó anteriormente, el emplazamiento de la ciudad se fundamenta exclusivamente en razones de defensa contra amenaza de ocupación extranjera. Este hecho condicionó aspectos de la funcionalidad de la vida urbana, como el abastecimiento de agua de la ciudad de Montevideo¹⁹⁵. Esta problemática se extendió por más de un Siglo hasta la 1868, época en que se concesionó el aprovisionamiento de agua de la ciudad y cuya fuente de agua se localizó a 70 km de la ciudad de Montevideo sobre el Río Santa Lucía implicando la construcción de importantes obras hidráulicas para su transporte.¹⁹⁶

Las escasas fundaciones de pueblos que se llevan a cabo en este período post colonial se originan en un variado mosaico de causales, pero con un fuerte componente social debido a la conmoción interna característica de la época¹⁹⁷

¹⁹³ “41. No se elijan sitios para pueblos en lugares marítimos, por el peligro que en ellos hay de corsarios...Deben doblarse solamente los pueblos necesarios para la entrada del comercio y defensa de la tierra...”

¹⁹⁴ “...123. Las poblaciones que se hicieran fuera del puerto de mar, en lugares mediterráneos, si pudieren ser en rívera de río navegable será mucha comodidad y procúrese que la ribera que de la parte baja del río y aguas debajo de la población se pongan todos los edificios que causen inmundicias...”

¹⁹⁵ En la zona antigua de la ciudad los pozos eran de agua salobre y el sistema constructivo de las casas no permitía almacenar mucha agua de las lluvias. Esto provocó que se acarreará agua primero desde lo que es hoy actualmente “La Aguada” y luego desde Capurro. No obstante, los problemas vinculados al abastecimiento del agua persistieron debido al crecimiento de la ciudad, las altas temperaturas en los meses de verano y las frecuentes sequías.

¹⁹⁶ Entre el año 1868 tuvo lugar la concesión para la provisión de agua a la ciudad de Montevideo a la empresa de capitales nacionales y argentinos (Fyn-Lezica-Lanus). En el año 1879, la empresa fue traspasada con todo su capital a la empresa de origen británico “The Montevideo Waterworks Co.”. La fuente de captación de agua se emplazaba en el Río Santa Lucía a 10 kilómetros de la localidad del mismo nombre y a 70 kilómetros de la ciudad de Montevideo. Desde el Río Santa Lucía se enviaba el agua por medio de cañerías subterráneas a las Piedras donde se encontraban los depósitos a 85m sobre nivel del mar; y desde allí se enviaba por gravitación a la ciudad de Montevideo a través de cuatro líneas de bombeo. Se expropiaron las tierras donde se asentaron los edificios y demás instalaciones y aquellas donde pasaban las cañerías se consideraron “cesión de paso obligatorio”.

¹⁹⁷ Esta inestabilidad política y social se extendió desde las guerras de la Independencia (1811 y siguientes), la

De una lectura de la localización de los pueblos de origen artiguistas y de fundación posterior, se puede afirmar que los núcleos urbanos se ubicaron considerando los servicios naturales o antrópicos que proporcionaba los cursos hídricos aledaños. Como ejemplo de pueblos artiguistas tenemos Villa Purificación (sobre el Río Uruguay), y Villa Otorgues, (sobre el río Negro en las proximidades del arroyo Cordobés); o en 1816 la localidad de Carmelo sobre el puerto del Arroyo La Vacas. Durante el período de ocupación luso-brasileña se ordena la fundación de la Villa de San Pedro del Durazno en 1822, a orillas del Río Yí.

Nueva Palmira se funda en 1831 en un estratégico punto intermedio entre la navegación de ultramar y la fluvial de los ríos Paraná desde Santa Fe, Corrientes y el Paraguay, y Uruguay al norte del río Negro, siendo a la vez el punto natural de salida de la producción de una vasta zona del territorio oriental. Aun hoy, Nueva Palmira conserva el valor geopolítico por el que fue erigida casi 200 años atrás.

Con posterioridad a la Guerra Grande, las ideas liberales se convierten en la ideología dominante y lideran el proceso de modernización del país. Esta época se caracteriza por la consolidación del derecho de propiedad, la tecnificación del medio rural, la industrialización en las urbes, se instalan los servicios públicos (ferrocarriles, gas, teléfonos y telégrafos, las aguas corrientes). (Álvarez Lenzi, 1986).

La aparición del alambrado impacta sin dudas en el relacionamiento de los distintos miembros de la sociedad con los cursos de agua.

La sanción del Código Civil del año 1868 y del Código Rural del año 1875 fueron claves en este proceso. Ambos cuerpos normativos traen como consecuencia un cambio en la relación de los distintos miembros de la sociedad con el los los recursos naturales en general –y en especial con el suelo y el agua. (Gonzalez Posse, 1995)

El primero, consagra el estatuto del derecho de propiedad con poderes totales sobre los bienes (usar, gozar e incluso destruir la cosa objeto de propiedad); el segundo de clara influencia española y a su vez, árabe, introduciendo un complejo cuerpo de regulación de las aguas inspirado en la escasez del recurso, en un país que se caracterizaba por su abundancia (Guerra Daneri, 2004). Señala Gelsi Bidart (1984) que el Código Rural consagraba el dominio público y privado de las aguas reservando el primero para las aguas

posterior ocupación luso-brasileña que sufre el país y luego, la inestabilidad política que caracterizan los primeros años de gobierno independiente. (Álvarez Lenzi)

de ríos y arroyos navegables y flotables, y para las demás corrientes, unía el dominio a una suerte de accesión a la tierra. Consecuentemente, la propiedad privada de las aguas se vinculaba directamente con la propiedad privada de la tierra, en una clara preferencia según el autor del recurso tierra por sobre sobre las aguas.¹⁹⁸ Ambos cuerpos normativos garantizan la propiedad privada del suelo y es precisamente este derecho el que trae por accesión el derecho a la propiedad del agua. Tal concepto sobre la propiedad del agua permaneció vigente hasta la reforma de la Constitución nacional en el año 2004.

Señala Álvarez Lenzi que el empuje fundacional de la época liberal fue motivado por la especulación inmobiliaria y asociado mayormente a las vías de comunicación terrestres (ferrocarril o carreteras)¹⁹⁹ y acuáticas²⁰⁰ asociadas al ejercicio del comercio. Asociado a las principalmente a las vías de comunicación terrestres resulta la disposición radial que caracteriza los núcleos urbanos fundados en la época liberal. (Álvarez Lenzi, 1986)

En 1946 se sanciona²⁰¹ la Ley N° 10723, de Centros Poblados, que fue rápidamente modificada por la Ley N° 10.866²⁰². El alcance se circunscribe a las zonas que quedan fuera de lo urbano y suburbano²⁰³, que se encontraban reguladas con anterioridad por decretos que no tuvieron eficacia y por ordenanzas municipales²⁰⁴, y su objeto consiste en la exclusiva competencia de los Gobiernos Departamentales para autorizar la subdivisión de predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de Centros Poblados así como cualquier clase de vía de tránsito que implique o no amanzamiento o formación de esos Centros Poblados²⁰⁵. Una vez más, tenemos un abordaje del territorio desde la óptica urbana.

Sin embargo, como se expresó en el Capítulo 2.3, la LCP tiene como aporte los requisitos técnicos y documentales que necesariamente deberá anteceder la autorización para

¹⁹⁸ GELSI BIDART, A. El recurso natural agua en la legislación positiva. Rev. A.E.U., 70 (1-3): 22-56, 1984.

¹⁹⁹ .ÁLVAREZ LENZI, ob.cit. 1986.

²⁰⁰ Como el caso del pueblo Juan Lacaze; un punto señalado por el vado de un río importante, (Sarandí del Yí sobre el río Yí, en San Ramón sobre el río Santa Lucía o en Paso de los Toros sobre el Río Negro) o un puerto estratégicamente ubicado (Villa Independencia).

²⁰¹ Promulgada con fecha 21 de abril de 1946.

²⁰² Promulgada con fecha 25 de octubre de 1946.

²⁰³ Las competencias de los Gobiernos Departamentales en materia de subdivisión de predios, trazado de calles y demás disposiciones sobre salubridad respecto de zona urbana y suburbana por la Ley Orgánica Municipal de 1935 y la Ley de Expropiación del año 1912. (Asociación de Agrimensores del Uruguay, 1946).

²⁰⁴ Exposición de motivos de la Ley No. 10866 suscrita por los representantes Jaime Pou y José A. Gallinal, publicada en la Revista No. 10, "Sobre la ley de centros poblados", No. 10, Año IX, AAU, Pagina 30 a 37.

²⁰⁵ Artículo 1 de la Ley 10866.

subdividir predios con destino centros poblados. En lo que a los recursos hídricos respecta, debemos recoger los siguientes literales del artículo 7:

“A) Constitución geológica del suelo; existencia de aguas superficiales y probabilidad de existencia de aguas subterráneas y recursos minerales probables; B) Naturaleza del suelo agrícola circundante...; H) Altura media de la más alta marea o creciente, si se tratara de cursos de aguas...”

Por otra parte, la LCP establece que toda formación de centros poblados requerirá como requisito mínimo -entre otros- el establecimiento como posible del punto de vista económico y técnico el abastecimiento de agua potable para el consumo y el uso de la población prevista; así como la prohibición de situar en terrenos inundables o dentro de la faja costanera de 150 metros de los cauces del dominio público. (Artículo 13).

En consecuencia con lo expuesto en el presente capítulo, podemos afirmar que el patrimonio hídrico nacional ha tenido incidencia directa en la estructuración de nuestro territorio. No obstante, la normativa territorial ha restringido históricamente la regulación del proceso ocupacional a lo urbano y los territorios afectados a los centros poblados.

Las referencias al agua, principalmente en las Leyes de Indias obedece a los servicios que brindaba el recurso a la sociedad del momento: navegación, higiene, riego, desagüe. La aplicación parcial²⁰⁶ del referido cuerpo normativo tuvo impactos importantes en la funcionalidad territorial, hecho que queda patente en la problemática que padeció Montevideo en relación a la falta de agua y que provocó la búsqueda de soluciones alternativas con importantes inversiones en infraestructura.

Por otra parte, la regulación del agua ha sido abordada desde lo sectorial y vinculada a lo productivo y concretamente a la actividad agraria. Vease en este sentido que la propiedad y uso de las aguas se regulo en el año 1875 vinculado a la producción agropecuaria. Por otra parte, las normas que regularon el uso del suelo desde la colonia hasta la sanción de la LOTDS, hicieron referencia a los recursos hídricos con un enfoque netamente urbano.

No obstante, desde hace un par de décadas el estado del agua está dando señales claras del fracaso de la visión predominante en la gestión durante siglos y la necesidad de una

²⁰⁶ Como se expreso al comienzo de este cuerpo normativo la aplicación parcial de las leyes de indias estuvo asociada principalmente a que el emplazamiento de las localidades obedecieron a razones militares.

concepción integral del territorio y su reflejo en las políticas territoriales. La LOTDS y la LPNA presentan un desafío en este sentido.

A continuación desarrollaremos los vínculos entre una y otra norma para luego concluir sobre las oportunidades de diálogo entre estas dos políticas públicas.

5.2 LOS VÍNCULOS ENTRE LA LOTDS Y LA LPNA

5.2.1 INSTITUCIONALIDAD

Tal como se expresó en los Capítulos 3 y 4, las políticas de ordenamiento territorial y de aguas tienen un encuadre institucional complejo y propio. A efectos de analizar la relación entre esas políticas, se indagaran los vínculos institucionales desde tres ópticas: a través de las instituciones con responsabilidad directa en la materia, las distintas expresiones de coordinación en dichas políticas, y finalmente los ámbitos de participación.

Para una mejor lectura y comprensión del presente Capítulo presentamos la Figura 7 en el que se incluye la totalidad de los actores institucionales que participan en la construcción y ejecución de políticas de ordenamiento territorial y en la gestión integrada de recursos hídricos. En este sentido la Figura 7 presenta el organigrama de las instituciones públicas con injerencia en las materias objeto de análisis. Dicho cuadro habilita la clasificación de las instituciones públicas conforme a la función pública que predominantemente ejercen (administrativa o de gestión, legislativa o judicial), al ámbito territorial donde desarrollan sus competencias (internacional, nacional, regional y local), y finalmente, a la condición de órganos con responsabilidad directa (coloreados) y órganos asesores o de coordinación de políticas (con reborde en color).

Por otra parte, también podemos distinguir en el Cuadro 9 la naturaleza jurídica de las instituciones públicas en función de los colores utilizados: naranja para el Poder Ejecutivo (el Poder Judicial y Legislativo se grafican en gris) y los órganos sometidos a su jerarquía, verde para los organismos descentralizados por servicios (entes autónomos y servicios descentralizados) y por territorio (gobiernos departamentales). Y finalmente azul para los ámbitos con autonomía funcional (tribunal de lo contencioso administrativo).

Finalmente, debemos señalar que en la Figura 7 se grafican como se vinculan los distintos actores: vínculo jerárquico (señalado con), tutela administrativa (señalado con -), y coordinación o integración de ámbitos asesores (señalados con ...).

FIGURA 7. ORGANIGRAMA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AGUAS.

CONTRATAPA FIGURA 7

5.2.1.1 INSTITUCIONES CON RESPONSABILIDAD DIRECTA

La gestión del agua es centralizada. El Poder Ejecutivo es quien tiene competencias para ejercerla y lo realiza a través del MVOTMA, y este a su vez a través de las unidades desconcentradas DINAGUA (en materia de cantidad de agua) y DINAMA (en lo que refiere a calidad de agua). Véase Capítulo 3.1.

El espíritu descentralizador de la LPNA que se trasluce principalmente en el Artículo 25 al establecer como “*estrategia de descentralización*” la constitución de los CRRH en la órbita del MOVOTMA, no se concretó en los hechos dado que la propia norma no regula una transferencia de poder desde el Gobierno Central hacia los CRRH y CCyA. En este sentido debe tenerse presente que las personas jurídicas –ya sea públicas o privadas- y los órganos que la componen, actúan únicamente en la materia que una norma de rango legal le otorga a texto expreso²⁰⁷.

Por su parte, el ordenamiento territorial se encuentra descentralizado en los Gobiernos Departamentales, y en concurrencia con el Poder Ejecutivo quien se reserva para sí la elaboración de la política nacional en la materia. Principalmente, a los Gobiernos Departamentales les compete la gestión y planificación de la actuación territorial en el departamento y principalmente la categorización de los suelos. De esta forma, la coordinación de las 19 políticas departamentales de ordenamiento territorial queda en manos de ámbitos de carácter asesor como el CNOT o la COTAOT e incluso el Congreso de Intendentes.

La gestión integrada de recursos hídricos debe formar parte de la política nacional de ordenamiento territorial, dado los impactos que la gestión del suelo ocasiona en el agua y viceversa; conceptos oportunamente desarrollados en el capítulo 4.4.1. En consecuencia la gestión integrada de recursos hídricos debe ser recogida en los instrumentos propios de la gestión del agua sino además debe ser traducida en las Directrices Nacionales, Programas Nacionales y Estrategias Regionales y también en los instrumentos de ordenamiento territorial de carácter departamental. E.

²⁰⁷ El principio de especialidad desarrollado por la jurisprudencia francesa supone que las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas, -y a diferencia de las personas físicas- sólo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación. Este principio ha sido consagrado implícitamente por el artículo 72 de la Constitución y explícitamente por el artículo 190 de la referida norma, relativo a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Los Gobiernos Departamentales son protagonistas fundamentales en la construcción de la política de aguas con enfoque integral, principalmente a escala regional y local, dada su competencia en regular el uso del suelo en el departamento. Principalmente esta coordinación se concreta a través de su participación en los CRRH y CCyA tal como mencionaremos en el Capítulo 5.2.1.3.

Y aquí se presenta un primer desafío en relación al hecho que las cuencas hidrográficas no respetan los límites departamentales y que desarrollaremos en el Capítulo 5.2.2. Como podemos ver en la Figura 7, no existe institucionalidad con responsabilidad directa a nivel regional (únicamente unidades desconcentradas vinculadas a la autoridad de aguas y de la empresa estatal prestadora de servicios de agua potable y saneamiento).

Pero también, ambos marcos normativos reconocen el carácter transversal de la materia de ordenamiento territorial y agua, y consecuentemente, el registro de otros actores institucionales con competencias propias en la materia, pero diferenciadas. Y es aquí que encontramos, conforme se grafica en la Figura 7, al menos 8 Ministerios (MGAP, MSP, MTOP, MINTUR, MEF, MIEM, MDN, MREE) que tienen competencias con impacto en la gestión de los recursos hídricos y el ordenamiento territorial, y dentro de estos al menos 12 Direcciones Nacionales. Paralelamente, cada uno de los Ministerios tiene ámbitos asesores para coordinación de políticas sectoriales o transversales: 6 a nivel nacional (5 vinculadas al MVOTMA y 1 al MGAP), 3 a nivel regional (vinculados al MVOTMA) y 3 a nivel local (1 vinculado al MVOTMA y dos al MGAP). Este último punto se desarrollará más en detalle en el Capítulo 5.2.1.3.

Por otra parte se distinguen dos servicios descentralizados (OSE e INUMET) y un ente autónomo (UTE) prestadores de los servicios de agua potable en todo el país y saneamiento únicamente en el interior del país, información climática y energía, respectivamente.

Esta concurrencia necesaria de competencias, tiene como contracara destinar importantes esfuerzos en la coordinación interinstitucional en todas las escalas, tal como se desarrollará a continuación.

5.2.1.2 COORDINACIÓN

La coordinación institucional como herramienta, permite salvaguardar la eficacia del sistema de distribución competencial concurrente -y descentralizado para el caso del ordenamiento territorial- al asegurar que las diversas acciones transversales ejecutadas por las distintas instituciones con competencia territorial sean complementarias y en beneficio de los administrados. (Olmedo et al., 2015)

Los ámbitos de articulación de políticas territoriales son variados y se expresan a diferentes escalas.

En el presente capítulo nos enfocaremos en los ámbitos de coordinación a nivel nacional en los que participan únicamente las instituciones públicas y dejaremos para el Capítulo 5.2.2.3 los ámbitos de participación ciudadana.

Dichos ámbitos se encuentran graficados en la Figura 10 (Organigramas sobre ámbitos de coordinación a nivel nacional). Principalmente se recoge el Sistema Nacional Ambiental (señalado en azul), el Gabinete Nacional Ambiental (señalado en celeste), el Sistema Nacional de Cambio Climático (punteado en), el Sistema Nacional de Emergencia (punteado en) y el Congreso de Intendentes (bordeado en verde).

En el ámbito nacional debemos destacar especialmente la reciente creación del Sistema Nacional Ambiental y el Gabinete Ambiental que funcionan con la asistencia técnica de la Secretaría de Ambiente, Agua y Cambio Climático. Tal como surge de la Figura 10, el GNA se integra con 6 Ministerios y el SNA lo integra los Ministerios integrantes del GNA más el SNRCC, SINAE, 2 servicios descentralizados (OSE e INUMET) y como invitado el Congreso de Intendentes.

Como particularidad se destaca que en el Sistema Nacional Ambiental nuclea a instituciones que participan por sí y a través de otros ámbitos de coordinación como son el Sistema Nacional de Emergencia y Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático. Así se da el caso de que INUMET se encuentra representado en el SNA por sí conforme al Decreto 172/016, y paralelamente también participa indirectamente a través del SINAE y del SNRCC. En este sentido resulta importante aclarar que si bien estos ámbitos de coordinación (SINAE y SNRCC) representan una política o el accionar de un conjunto de instituciones sobre una temática específica (emergencia o cambio climático para el caso de ejemplo) resulta clave el esfuerzo que realicen para expresar líneas de trabajo coherentes entre sí en cada uno de los ámbitos de coordinación.

Por otra parte, resulta curioso destacar que el SNA, está integrado por ámbitos (GNA, SNRCC, SINAÉ) que combinan la participación de distintos Ministerios y servicios descentralizados o entes autónomos. A modo de ejemplo el SNRCC nuclea al MREE y al MIDES que no participan del GNA. Por otra parte el SINAÉ nuclea a la totalidad de los entes autónomos y servicios descentralizados y a través de este, se encuentran representados en el SNA.

Se presenta como primer desafío para el SNA que las acciones estatales se alineen detrás de un concepto integral territorio y queden definitivamente superados los planteos parciales y sectoriales desde la producción, desde la ciudad, desde los límites jurídicos departamentales, por mencionar algunos. Conforme a lo expuesto en el párrafo anterior, la ingeniería institucional en la coordinación de las políticas y acciones institucionales debe ser muy fina. No es un detalle menor señalar que los delegados de uno y otro ámbito de coordinación (principalmente a nivel técnico) no siempre responden al mismo órgano (dirección nacional o gerencia en el caso de los SD o EA, por ejemplo). También varía la impronta de cada uno de los ámbitos de coordinación revistiendo un carácter más político o técnico según el caso. Por tanto, los esfuerzos de coordinación en la interna de cada institución cobran especial relevancia para coordinar las líneas de trabajo para el SNRCC, SINAÉ, GNA, para finalmente sintetizar en el trabajo del SNA.

Como debilidad del SNA²⁰⁸ destacamos que los Gobiernos Departamentales no forman parte del mismo. Recordemos que es cometido del SNA el diseño e implementación de

²⁰⁸ Recordemos que conforme al Artículo 3, el SNA a través de sus respectivos órganos competentes, tendrá los siguientes cometidos:

“...a) Diseñar e implementar políticas públicas transversales y sectoriales articuladas o coordinadas, que promuevan un desarrollo integral ambientalmente sostenible, proteja los bienes y servicios que brindan los ecosistemas, promuevan la conservación y el uso racional de las aguas y de respuesta e incremente la resiliencia al cambio climático.

b) Articular los planes y programas institucionales para la consideración del clima y el ciclo hidrológico, con particular atención a la protección y uso sostenible de los cursos y cuerpos de agua (superficiales y subterráneos). El objeto es dotar de agua potable y saneamiento de manera prioritaria y eficiente a la totalidad de la población que habita el territorio nacional, así como promover su uso productivo sostenible.

c) Preparar un Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de carácter estratégico, que guíe y articule las visiones y líneas de acción de los diferentes actores claves del ámbito nacional, departamental y municipal.

d) Contribuir a la mejor planificación y ordenamiento del territorio nacional para el desarrollo sostenible, en sus diversas escalas.

e) Generar información, integrarla y difundirla, desarrollar los conocimientos sobre los bienes y servicios que prestan los ecosistemas naturales y el agua y sobre el comportamiento del clima, a los efectos de: i) su valorización ambiental y la promoción de las políticas públicas ambientales y de uso sostenible de los recursos hídricos; ii) mejorar la capacidad de adaptación y mitigación a los efectos de la variabilidad y el cambio

políticas públicas transversales y sectoriales articuladas o coordinadas vinculadas al ambiente, la planificación del ordenamiento territorial en sus diferentes escalas y la protección y uso sostenible de los cursos de agua (Artículo 3 del Decreto 172/016).

En efecto, el Congreso de Intendentes aparece como una institución invitada para el diseño e implementación de actividades específicas. Son precisamente los Gobiernos Departamentales quienes, conforme a la LOTDS, tienen la potestad sustantiva en materia de planificación del territorio. Consecuentemente, este diseño institucional descansa en la capacidad de liderazgo y articulación del Congreso de Intendentes sobre las 19 Intendencias Departamentales, un componente tan importante como el mencionado (planificación del territorio) en la construcción de políticas nacionales de medio ambiente en general y concretamente en la contribución a la mejor planificación y ordenamiento del territorio nacional para el desarrollo sostenible en sus diversas escalas. Sin mencionar que el Congreso de Intendentes no nuclea a las Juntas Departamentales, actores claves en la materia de políticas de ordenamiento territorial departamental

Respecto al Gabinete Ambiental, se presenta como una instancia necesaria de articulación a nivel de carteras ministeriales. Ya destacamos la importancia de este tipo de coordinación en el Capítulo 3.3.3.

Un ámbito de coordinación a nivel ministerial como el Gabinete Nacional Ambiental, resulta necesario a efectos de reforzar el trabajo de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuenca y Acuíferos. Si bien su integración es exclusivamente del gobierno (a diferencia del Consejo Nacional de Agua Ambiente y Territorio previsto en la Ley No. 18610 como un ámbito tripartito por definición en donde participaba no solo el gobierno sino también los usuarios y la sociedad civil), se visualiza como una oportunidad para canalizar la coordinación vertical con aquellos espacios de coordinación horizontal como son los CRRH y las CCyA o el propio Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, Comisión Asesora de Agua y Saneamiento, Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente, Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, entre otros.

climático.

f) Preparar, evaluar y asegurar el acceso a la información para apoyar la oportuna y adecuada toma de decisiones en un marco interactivo de participación pública.

g) Promover la educación ambiental para el desarrollo sostenible, la gestión integrada de los recursos hídricos y el fortalecimiento de la resiliencia a los efectos de la variabilidad y el cambio climático.

h) Fundamentar y desarrollar la política internacional del país en asuntos de ambiente, agua y cambio climático.”

Debe recordarse que precisamente el Consejo Nacional de Agua Ambiente y Territorio que jamás fue regulado ni convocado, tenía el mandato de coordinar precisamente las Comisiones Asesoras del MVOTMA (COASAS, COTAMA y COTAOT) y elaborar los instrumentos territoriales de carácter nacional como las directrices nacionales de ordenamiento territorial y de gestión integrada de recursos hídricos.²⁰⁹

Ahora bien, es importante destacar que los ámbitos de coordinación recientemente creados no consideran a los ámbitos de participación de la sociedad civil. En este sentido, preocupa la falta de referencia expresa a los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de Cuenca y Acuíferos ya sea en el propio cuerpo del Decreto 172/016 o en sus antecedentes (Considerando y Resultando). En efecto, si bien en el artículo 5 literal b refiere a la participación, se realiza de forma genérica.

Teniendo presente los cometidos del SNA y del GNA cobra especial preocupación dicha omisión dada la trayectoria de la señalada política pública institucional, con génesis en las bases sociales, respaldo constitucional y más de 5 años de sostenido funcionamiento.

Esta omisión implicaría a los Ministerios con espacios de coordinación y principalmente el MVOTMA oficiar de puentes y a reforzar el diálogo entre estos ámbitos y el gabinete ambiental en el desarrollo de la propia gestión. El convencimiento personal del jerarca de la cartera sobre la importancia de los CRRH y CCyA se presenta como un tema clave volviendo este canal de comunicación altamente vulnerable del punto de vista institucional.

A nivel de Direcciones Nacionales, principalmente aquellas que integran el MVOTMA, resulta importante trabajar los canales de coordinación.

Debemos mencionar que cada una de las Direcciones Nacionales del MVOTMA tuvieron distintos procesos gestacionales. Así, tenemos una DINOT que fue creada contemporáneamente con el MVOTMA y la DINAMA y la DINAVI, pero que recién en el año 2008 con la sanción de la LOTDS se posiciona como actor clave en la formulación de políticas territoriales nacionales y asistencia técnica a los Gobiernos Departamentales. Por su parte, la estructura de la DINAMA ha tenido un desarrollo sostenido desde su creación, con el desarrollo normativo en materia de ambiente que le atribuye competencia y que ha

²⁰⁹ Artículo 26 de la LPNA.

sido acompañado de un fortalecimiento institucional a través de la cooperación internacional para cumplir con los compromisos asumidos por el país en el ámbito internacional.

La historia de la DINAGUA es definitivamente más reciente. Se crea en el año 2006, y se complementa con un traspaso de competencias en el año 2011, desde la División de Recursos Hídricos del MTOP-DNH y cuya estructura y funcionamiento responde a la visión sectorial de origen. Con la reforma constitucional el año 2004 y la sanción de la LPNA, la gestión de las aguas es fuertemente impactado no solo por el mandato de coordinar interinstitucionalmente sino además de incorporar la visión de los involucrados directos en el uso del agua (usuarios) y la sociedad civil en general.

Seguramente, el proceso de consolidación y posicionamiento de las Direcciones Nacionales del MVOTMA incidió en los derroteros de la LOTDS y la LPNA en su discusión y elaboración. Pese a ser leyes contemporáneas (2008 y 2009 respectivamente) transitaron procesos disímiles con pocas instancias de coordinación y ello impactó en múltiples aspectos incluyendo el marco conceptual en el que se fundan (Ver Capítulo 1.2.2.).

Para complejizar este panorama institucional, cada dirección nacional lidera su propio ámbito de coordinación: COASAS, COTAMA, COTAOT. Sin embargo, las agendas se cruzan en su alcance inevitablemente dada la interrelación de los recursos naturales y resulta imposible hacer un corte en la materia agua, ambiente y territorio y terminan por superponerse no siempre de forma coherente y coordinada.

Las Direcciones Nacionales deben redoblar esfuerzos para evitar solapamientos de agendas, contradicciones, desgaste de actores institucionales sus delegados; y en definitiva para que se produzcan avances efectivos en la construcción de políticas territoriales. Todo esto sin olvidarnos de la instancia coordinación vertical, esto es en permanente diálogo con el GNA y SNA arriba referido a través del jerarca máximo de la cartera.

Figura 8. *Organigrama de ámbitos de coordinación institucional.*

CONTRATAPA FIGURA 8

5.2.2.3 ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN

Si bien Uruguay ya disponía de instancias de participación en materia de medio ambiente, la reforma constitucional del año 2004 y su posterior reglamentación introdujo modificaciones sustantivas en el proceso de construcción de políticas públicas en relación al agua y el saneamiento. (PNA, 2017) En este contexto, los ámbitos de participación se vuelven un escenario fundamental para la construcción políticas territoriales, viabilizar acuerdos multisectoriales y tomar medidas en relación a los recursos naturales en general que redunde en políticas integrales, sustentables y sostenidas en el tiempo.

El diseño institucional²¹⁰ de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y Comisiones de Cuenca y Acuíferos y la metodología de trabajo acordada los convierte en espacios de articulación y construcción de políticas territoriales y los diferencia de otros tipos de participación como las audiencias públicas y consultas en general, propuesta que predomina en las políticas de ambiente y ordenamiento territorial.

En efecto, el esquema de participación que plantea la LOTDS es diferente. En ejercicio del principio rector de participación regulado en el artículo 5 literal d) de la LOTDS, se plantean distintos tipos de participación de actores privados: audiencia pública a efectos de expresar opinión o solicitar modificaciones de los IOTs (Artículo 25) y la participación en la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial o en las Comisiones Asesores que se formen a nivel departamental para asesorar a la DINOT en los asuntos de su competencia o a los Gobiernos Departamentales, respectivamente.²¹¹

También en el proceso de elaboración de instrumentos departamentales se prevé instancias participativas –puesta de manifiesto, audiencia pública–, so pena de nulidad incluso en el caso del Plan Local y Especial del instrumento en cuestión. Pero tal como ha sido regulada la intervención ciudadana en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, se entiende que queda al arbitrio del Gobierno Departamental la profundidad con que se trabaja este proceso. El Gobierno Departamental puede hacer una difusión del documento, organizar instancias presenciales de intercambio con los distintos grupos de interés, recoger o desechar las sugerencias de

²¹⁰ Articulado por el Artículo 47 de la Constitución de la Republica, la Ley No. 18610, Los Decretos No. 262-4/011 y 283/013 y finalmente los Reglamentos de Funcionamiento aprobados en cada espacio de trabajo.

²¹¹ Al día de hoy no se han creado Comisiones Asesoras de carácter departamental.

forma fundada, entre otras actividades inherentes a procesos colectivos de discusión e intercambio; o simplemente puede cumplir con lo dispuesto en artículo 24 y 25 de la LOTDS del punto de vista formal en claro contravención al espíritu de la LOTDS.

De todas maneras, debemos señalar lo complejo que resulta el esquema institucional de ámbitos de participación vinculados a la temática conforme se ilustra en la Figura 8 y 9 presentadas anteriormente.

A nivel internacional, nuestro país participa en al menos 7 Comisiones Asesoras vinculadas a los cursos hídricos de carácter internacional.

Así, a nivel nacional y en la órbita del propio MOVOTMA, actualmente se encuentran vigentes y en funcionamiento relativo:

- presidido por el propio Ministro, el CNOT (debe tenerse presente que el CNAAT al día de la fecha no se regula ni convoca).
- 4 Comisiones Asesoras asociadas a las Direcciones Nacionales (COASAS, COTAMA, COTAOT, COAVI).

Vinculado a la temática pero con un corte productivo podemos encontrarlos en la órbita del MGAP al Consejo Nacional Agropecuario. También debemos destacar al Congreso de Intendentes.

A nivel regional y presidido por la Dinagua-Mvotma tenemos a los CRRH, las Juntas de Riego y las CCyA. Finalmente, a nivel local se identifican:

- Las Comisiones de Cuenca en la órbita de la Dinagua
- Las Comisiones Asesoras de Ordenamiento Departamentales en la órbita de las Intendencias Departamentales
- Los Consejos Departamentales Agropecuarios y las Mesas de Desarrollo Rural operando en la órbita del MGAP
- Los CECOED (los centros coordinadores de emergencia departamental)

5.2.3 CUENCA HIDROGRÁFICA

La escala territorial en donde la gestión del agua y la gestión del ordenamiento territorial se encuentran es la cuenca hidrográfica. Este hecho es recogido por la LPNA, pero no así de la LOTDS.

La cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación y gestión de los recursos hídricos en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable (Artículo 8 literal d) es un concepto nuevo para la administración en general; no lo es para la administración del agua –en especial en lo que refiere a cantidad- que siempre se desarrolló su gestión en base a la cuenca hidrográfica. Véase lo expuesto en Capítulo 3.3.2.

El comportamiento del agua no responde a fronteras político administrativas de ninguna escala. Los límites político administrativos ya sea departamentales o incluso nacionales representan así un escollo para la gobernanza de los recursos naturales en general y en especial del agua por su carácter de movilidad y unidad que conforme el ciclo hidrológico.

Es por eso que resulta interesante resaltar la concepción geopolítica de la LPNA al concebir nuestro territorio y la nueva institucionalidad del agua en relación a las tres grandes cuencas transfronterizas (Río Uruguay, Laguna Merín, y Río de la Plata y su Frente Marítimo) y reconocer tal carácter en la necesaria presencia del MREE en estos para articular los intereses nacionales con los internacionales.

A diferencia de esta, la LOTDS no hace referencia al componente internacional. Sin embargo, esta falta de consideración no es óbice para aplicar una mirada más allá de la frontera comprender y abordar ciertas lógicas territoriales como son los territorios de frontera seca e incluso aquellos cuya divisoria está conformado por cursos de agua.

Y aquí es necesario rescatar los Tratados Internacionales que Uruguay es parte y los ámbitos de gestión binacional y regional que operan en diálogo con las instituciones públicas nacionales y que sin duda son una plataforma idónea para trabajar esta dimensión desde una óptica territorial y en referencia a los principios rectores de la LOTDS.

Los Tratados Internacionales de la Cuenca del Plata²¹², Laguna Merín²¹³ y el Estatuto del Río Uruguay²¹⁴ incorporan la dimensión territorial ya sea aludiendo concretamente a la

²¹² El *Tratado de la Cuenca del Plata* suscrito el 23 de abril de 1969 entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, es el acuerdo marco que tiene por objeto promover el desarrollo armónico y equilibrado y el óptimo aprovechamiento de los grandes recursos naturales y el desarrollo sostenible de la Cuenca. El mismo adopta el concepto de cuenca como unidad de gestión. De acuerdo con sus disposiciones, las Partes identificarán áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que propendan a: facilitar la navegación; utilizar racionalmente el agua, particularmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo; preservar la flora y fauna; mejorar las conexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones; desarrollar zonas de frontera; cooperar en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades y promover otros proyectos de interés común en particular aquellos que tengan relación con el aprovechamiento de los recursos naturales de la cuenca. El “Comité Intergubernamental Coordinador” es el órgano permanente encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las medidas que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata.

²¹³ El Tratado de la Laguna Merín se suscribió entre Uruguay y Brasil el 20 de diciembre de 1977 y comprende la Cuenca de la Laguna Merín y sus áreas de influencia directa y como responsable de ejecución del mismo se señala la Comisión Mixta Uruguayo- Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (CLM) (artículo 5 y 6). Las Partes se obligan a adoptaren sus respectivas jurisdicciones, conforme a sus planes y prioridades, las medidas adecuadas para promover el desarrollo de la Cuenca; b) a concertar entre sí los estudios, planes, programas y proyectos necesarios para la realización de obras comunes destinadas al mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la Cuenca. Las acciones nacionales y binacionales a que se refiere el artículo 3 perseguirán, entre otros, los siguientes propósitos: el abastecimiento de aguas con fines domésticos, urbanos e industriales, la regulación de caudales y el control de las inundaciones, el establecimiento de un sistema de riego y drenaje para fines agropecuarios, la defensa y utilización adecuada de los recursos minerales, vegetales y animales; la producción, transmisión y utilización de energía hidroeléctrica, el incremento de medios de transporte y comunicaciones y de manera especial la navegación, la elevación del nivel social y económico de los habitantes de la Cuenca, el desarrollo de proyectos específicos de interés mutuo. Las Partes Contratantes tomarán las medidas adecuadas para que los diversos aprovechamientos de las aguas, la exploración y el uso de los recursos naturales del área, dentro de sus respectivas jurisdicciones, no causen perjuicio sensible a la navegación, a la cantidad o calidad del agua, o al medio ambiente (artículo 16).

²¹⁴ El Estatuto del Río Uruguay se celebró el 26 de febrero de 1975 entre Argentina y Uruguay para regular los usos, actividades y conservación del río Uruguay en el tramo que ambos comparten. El propósito es contar con un mecanismo idóneo para un óptimo y racional aprovechamiento del río (Art. 1º). A tal fin creó una Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), de integración binacional, que tiene la función de gestionar el Río. Con respecto a los usos del Río se establece lo siguiente: a) navegación (art. 5); b) aprovechamiento de las aguas para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas (art. 27); c) explotación de los recursos del lecho y del subsuelo (art. 30).

Con respecto a la conservación, utilización y explotación de otros recursos naturales las partes se obligan a adoptar las medidas necesarias a fin de que el manejo del suelo y de los bosques, la utilización de las aguas subterráneas y la de los afluentes del río, no causen una alteración que perjudique sensiblemente el régimen del mismo o la calidad de sus aguas (artículo 35).

Asimismo, se establece que las partes coordinarán, por intermedio de la CARU, las medidas adecuadas a fin de evitar la alteración del equilibrio ecológico y controlar plagas y otros factores nocivos en el río y sus áreas de influencia, así como también as actividades de pesca en el río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos (artículo 36 y 37). Sin perjuicio de las funciones asignadas a la CARU en la materia, las partes se obligan a: proteger y preservar el medio acuático y, en particular, prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad con los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales; no disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos: 1) las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, y 2) la severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción; informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con elación a la contaminación de las aguas, con vistas a establecer normas equivalentes en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Cada parte será responsable, frente a la otra, por los daños inferidos como consecuencia e la contaminación causada por sus

“cuenca” (tal es el caso del Tratado de la Cuenca del Plata y Laguna Merín), o refiriéndose al “área de influencia” del río como en el caso del Estatuto del Río Uruguay. Del punto de vista institucional se creó el “Comité Intergubernamental Coordinador” para el Río Uruguay, la Comisión Mixta Uruguayo- Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, la Comisión técnica Mixta de Salto Grande²¹⁵ y la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) como órganos gestores de cada uno de los instrumentos internacionales.

También debemos señalar los instrumentos internacionales con énfasis en medio ambiente como el Protocolo de Medio Ambiente adicional al Tratado de Asunción,^{216 217} la Convención Ramsar²¹⁸ y la Convención sobre la Diversidad Biológica²¹⁹ por mencionar algunos.

Por otra parte, pese a los incuestionables avances respecto a una visión integral del territorio, la LOTDS conserva la visión propia de la gestión urbana. Concretamente, la

propias actividades o por las que en su territorio realicen personas físicas o jurídicas (artículo 42).

²¹⁵ La Ley No. 12.517 aprueba el Convenio celebrado con la República Argentina para el aprovechamiento de los rápidos del Río Uruguay en la zona del Santo Grande, suscrito en Montevideo, el 30 de diciembre de 1946.

²¹⁶ Acordado en el Sub Grupo No. 6 del Grupo Mercado Común.

²¹⁷ CANTON, Víctor. “Las oportunidades de gestión ambiental vinculadas al espacio rural en el Uruguay desde su marco normativo”, *Globalización y Territorio*, Editorial Ecoteca 30, pág. 101.

²¹⁸ La Convención Ramsar trata de asegurar la utilización sabia de todos los humedales y establece la conservación más rigurosa de aquellos humedales enumerados en la Lista de Humedales de Importancia Internacional. El énfasis inicial consistió en la protección de aves acuáticas ampliando luego a otras especies y se considera la importancia de la gestión hídrica de los humedales. A través de dicho Tratado, "las Partes contratantes deberán elaborar y aplicar sus planes de acondicionamiento de manera de favorecer la conservación de las zonas húmedas inscriptas...", asumiéndose así la obligación en términos de planificación para la conservación.

²¹⁹ El Convenio Sobre Diversidad Biológica plantea como objetivo general la conservación de la diversidad biológica, el manejo sostenible y la utilización equitativa de sus productos. Posteriormente realiza una minuciosa definición de términos relativos a biodiversidad y conservación. Define la biodiversidad como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte, comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas. Asimismo, se asumen obligaciones de utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, la investigación y capacitación, así como también la obligación de evaluar los impactos y reducir al mínimo los impactos adversos. En materia de caudales ambientales, revisten especial importancia las estipulaciones *in situ* reguladas en el artículo 8. Así, las partes asumen la obligación de establecer en la medida de lo posible y según proceda: un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; reglamentar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas; rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados, la recuperación de especies amenazadas; establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes; entre otras.

referencia específica a los recursos hídricos o su incidencia en las tramas territoriales, son muy escasas. El agua queda incluida en conceptos de carácter general como ambiente, biodiversidad, recursos naturales en general o en el concepto de riesgo natural (en clara referencia a inundaciones en lo que al agua respecta). Tampoco recoge el concepto de cuenca hidrográfica, pese a que el proceso de elaboración de una y otra norma es contemporáneo y que fueron liderados por Direcciones Nacionales pertenecientes a la misma cartera ministerial. (MVOTMA)

En este sentido, la LOTDS tiene las siguientes referencias expresas:

Al definir la sub categoría de suelo rural natural señala: “...que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender asimismo, el Alveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de la costa”.²²⁰ Y excluye este tipo de suelos de todo proceso de urbanización o fraccionamiento con propósito residencial.²²¹

También se excluye del proceso urbanizador aquellos suelos “...necesarios para la gestión sustentable de los recursos hídricos...”²²² Por otra parte prescribe la LOTDS que los instrumentos de ordenamiento territorial deberán orientar los futuros desarrollos urbanos hacia zonas no inundables. Se entiende por zonas no inundables aquellas identificadas por el organismo estatal competente en el ordenamiento de los recursos hídricos (DINAGUA-MVOTMA). A su vez, los instrumentos deberán además proteger la sustentabilidad productiva del recurso suelo como bien no renovable no autorizando las actividades causantes de degradación hídrica o del suelo, o las incompatibles con otros tipos de utilización más beneficiosa para el suelo, el agua o la biota. (Artículo 49).

Finalmente, se refuerza la protección especial la faja de defensa de la costa conforme es definida en el artículo 153 del Código de Aguas a través de los instrumentos de ordenamiento territorial; y para el caso de fraccionamientos ya aprobados y no consolidados en dicho territorio exige la presentación de un plan especial; finalmente prohíbe la efectivización de emprendimientos que puedan ocasionar impactos directos o acumulativos.

²²⁰ Artículo 32 literal b) de la Ley No. 18308.

²²¹ Artículo 32 inciso final de la Ley No. 18308.

²²² Artículo 48 literal c) de la Ley No. 18308.

Pese a que la referencia a la gestión de recursos hídricos es muy tímida y en general, esta referenciada desde lo urbano, este hecho no es óbice para que los Gobiernos Departamentales y el propio Poder Ejecutivo a través del MVOTMA-DINOT incorporen en su gestión al agua como articulador de territorios dado que la LOTDS forma parte de un sistema normativo.

La propia LOTDS cuenta con algunos instrumentos que son oportunidades para trabajar en la lógica de cuenca hidrográfica:

- La identificación como materia de ordenamiento territorial de “áreas bajo régimen de administración especial de protección, con su interés ecológico...y de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales”. (Artículo 4 literal c) de la LOTDS)
- Los Programas Nacionales, Estrategias Regionales y los Planes Interdepartamentales, Locales y Sectoriales como instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. (Artículos 11-13, 17-19 de la LOTDS)
- La regulación de medidas cautelares por plazo determinado y en el marco del proceso de elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. (artículo 30 inciso 3)
- La categorización de suelo rural natural con la consiguiente regulación de derechos y deberes inherentes a dicha categoría. (Artículo 31 LOTDS)

En ese sentido, debemos destacar experiencias de consideración de la cuenca como unidad territorial: Plan de Acción para la Protección de la Calidad de Agua del Río Santa Lucía, Plan de Ordenamiento territorial de la cuenca de Laguna del Cisne, las medidas cautelares de la cuenca de Laguna del Cisne elaboradas en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial de Costa de Oro, Canelones.

5.2.4 INSTRUMENTOS

Es la planificación la herramienta que tanto la política nacional de aguas como el ordenamiento territorial se dan para cumplir los principios rectores y bases filosóficas que están mandatados a desarrollar. Para ello, y tal como se expresó en los Capítulos 3.6. y 4.5 el marco normativo pone a disposición una batería de herramientas para diversas escalas. Por otra parte se establece que deben elaborarse con aportes de las instituciones e incluso de

la sociedad civil (con diferencias sustantivas entre uno y otro esquema de participación conforme se expuso en el Capítulo 5.2.2.3).

En este sentido se debe expresar que atento a la problemática que afectan los recursos hídricos y en donde el uso del suelo tiene gran responsabilidad (PNA, 2017), resulta inviable elaborar planes de agua cualquiera sea su escala sin la consideración de los usos del suelo actuales y futuros; e imperioso que los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible incorporen al agua y su comportamiento como una referencia sine qua non para regular los usos del territorio actuales y futuros. Y ello sobre todo cuando se abordan territorios cuyas lógicas responden principalmente al comportamiento del agua. En nuestro país podemos señalar la experiencia de Laguna del Cisne y Laguna del Sauce. Con respecto a Laguna del Cisne, en el año 2015 se sancionaron medidas cautelares por las que se zonificó y reguló las actividades de la cuenca. Estas medidas cautelares se elaboraron en el marco del Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Costa de Oro-Canelones; territorio que incluye la Cuenca de la Laguna del Cisne. Otro ejemplo a rescatar el Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Laguna del Sauce, aún en proceso de elaboración. Esta fue una iniciativa que surge de la Comisión de Cuenca de Laguna del Sauce y se ejecuta a través de Convenio de asistencia técnica entre el Mvotma-Dinot y la Intendencia de Maldonado en el año 2014. El plan se encuentra aún en proceso de elaboración.

Ahora bien, debe tenerse presente que los ejemplos que vienen de mencionarse - Laguna del Cisne y Laguna del Sauce- corresponden a cuencas hidrográficas cuyo territorio se encuentra dentro de los límites departamentales de Canelones o Maldonado respectivamente; esto es una única administración departamental. Lo mismo sucede con los planes integrales de inundaciones urbanas que como vimos en el Capítulo 4.2.2 que son asimilados rápidamente por la gestión a la lógica de planes sectoriales derivados o integrantes del plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de una localidad dada.

El desafío se produce cuando la cuenca hidrográfica traspasa las fronteras administrativas e involucra dos o más gobiernos departamentales.

A continuación, se presenta la Figura 10 en el cual se comparan las escalas territoriales de instrumentos de agua y ordenamiento territorial de alcance nacional, regional y local. *Ver Figura 9: Instrumentos de planificación de agua y ordenamiento territorial.*

A tales efectos, la Figura 9 contiene 3 pares de infografías que nos permite comparar ciertos instrumentos de ordenamiento territorial con los planes de agua correspondiente a su escala.

- En A escala nacional el Plan Nacional de Aguas y las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- A escala regional el Plan Regional de la Cuenca de la Laguna Merín y las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este.
- A escala local el Plan de Aguas para la Cuenca de la Laguna del Cisne con las Medidas Cautelares de la laguna del Cisne sancionadas en el marco del proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Costa de Oro.

En cada una de dichas infografías se grafica la escala, el contenido de cada uno de dichos instrumentos y la forma jurídica a través de la cual devienen exigibles.

Figura 9. *Instrumentos de planificación de agua y ordenamiento territorial.*

CONTRATAPA FIGURA 9

Los instrumentos seleccionados, nos habilita a reflexionar sobre algunos desafíos que presenta la planificación de los recursos hídricos con foco en la gestión integrada y del ordenamiento territorial.

La que viene de exponerse nos da algunas pautas de las lógicas con que trabajan unos y otros instrumentos y que la gestión debe superar de cara a la construcción de políticas territoriales más eficaces y eficientes.

5.2.4.1 ESCALA NACIONAL

La escala nacional de la Figura 10 grafica el alcance, contenido y formalidad del plan nacional de aguas y de las directrices nacionales de ordenamiento territorial.

Mencionamos la falta de consideración del componente internacional en materia de ordenamiento territorial. Aún no tenemos directrices nacionales aprobadas pero existe un proyecto en proceso de discusión parlamentario. Sin lugar a dudas, el mencionado instrumento es una nueva oportunidad que se presenta para acordar líneas de trabajo en materia de ordenamiento territorial en la política internacional de nuestro país.

En concreto, el borrador de directrices nacionales que se encuentra a estudio del Poder Legislativo hace referencias al componente internacional pero desde una perspectiva de las infraestructuras (de comunicación, productivas) o identificación de áreas estratégicas para posicionar al país en el contexto regional. Sin embargo, no se incorpora una visión país de la política de ordenamiento territorial binacional, regional e incluso internacional.²²³

También mencionamos que la política nacional de aguas si recoge este componente y concretamente vemos que el borrador del Plan Nacional de Aguas a estudio del Poder Ejecutivo incluye este componente en el Proyecto 3 del Programa 6, Aguas transfronterizas. En el mismo se hace un reconocimiento expreso al beneficio de acordar con países asentados sobre una cuenca hidrográfica transfronteriza, acciones consistentes con prioridades nacionales. Y se agrega "...la búsqueda de convergencia de visiones y acuerdos con bases sólidas entre los países en materia de aguas ayuda a la convivencia en paz de la región". Concretamente se plantea avanzar hacia la gestión integrada y conjunta de las cuencas transfronterizas con una serie de actividades. Tales actividades van desde la ejecución o

²²³ Cámara de Representantes, Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente. Carpeta No. 2326 de 2013.

profundización de agendas internacionales ya acordadas en distintos ámbitos (ej. Comité Internacional de Cuenca del Plata) o la promoción de nuevos espacios de trabajo como por ej. un ámbito institucional trinacional (argentino, brasileño, uruguayo). (PNA, 2017: 292-3)

Sin lugar a dudas, los espacios de trabajo generados en el marco del Proyecto descrito deben ser capitalizados por las instituciones responsables de elaborar políticas de ordenamiento territorial ya sea nivel nacional como departamental.

5.2.4.2 ESCALA REGIONAL

La escala regional de la Figura 10 grafica el alcance, contenido y formalidad del plan regional de recursos hídricos para la cuenca de la Laguna Merín y las estrategias regionales de ordenamiento territorial de la región este.

Las Estrategias Regionales fueron construidas conforme a los límites departamentales siendo que este territorio tiene una lógica de comportamiento estrechamente vinculado al agua.

Sin lugar a dudas, en materia de ordenamiento territorial la unidad de planificación no es siempre la cuenca hidrográfica. Esta si cobra valor cuando el comportamiento del agua y los servicios que esta brinda a las distintas actividades que se desarrollan en el territorio resultan una lectura idónea para las lógicas territoriales que se requieren atender.

La Región Hidrográfica de la Cuenca de la Laguna Merín se encuentre incluida el ámbito de aplicación de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible de la Región Este. Luego, este ámbito se completa con el sistema de lagunas del Este en donde las lógicas territoriales y las actividades productivas tienen estrecha relación al patrimonio hídrico con asiento en el territorio.

En el Capítulo III, en el marco de la enumeración de lineamientos de estrategia regional, surge una referencia expresa a la cuenca hidrográfica; concretamente se expresa:

“Artículo 15°.- (Cuencas hidrográficas):

- a) Incorporar en el ordenamiento territorial regional los distritos de conservación de suelo y agua del Plan de Acción Nacional de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía (PAN), a los efectos de consolidar el concepto de cuenca hidrográfica en la gestión de los recursos naturales.*
- b) Priorizar la preservación del ciclo hidrológico a modo de un principio válido y factible de gestión de las cuencas hidrográficas de la Región.*
- c) Avanzar en el proyecto de regulación hídrica de la cuenca de la Laguna Merín.”*

Pero esta referencia, otra vez es ajena a la concepción del territorio objeto de regulación. Se menciona a la cuenca hidrográfica como un dato más de la realidad territorial y no como el eje estructurante del territorio. Se hace una referencia selectiva a algunos instrumentos sectoriales vinculados a políticas de riesgo vinculado a la actividad agropecuaria y de infraestructura hídrica, pero quedan afuera otros instrumento de gran valor en la zona como los vinculados a la producción arroceras o incluso al valor ecosistémico de la zona como integrante de la Lista de Sitios Ramsar desde el año 1984.

Consideramos que en el este del país, una estrategia regional construida desde un enfoque de cuenca contribuiría a una mirada más genuina sobre el territorio y construcción de líneas de trabajo para los actores públicos y privados involucrados más adecuadas a escenarios factibles. Y todo ello sin mencionar la natural sinergia entre el Plan Regional de Aguas en proceso de elaboración en la zona.

5.2.4.3 ESCALA LOCAL

La escala local de la Figura 8 grafica el alcance, contenido y formalidad del plan de cuenca de Laguna del Cisne en proceso de elaboración y de las medidas cautelares sancionadas por la Intendencia de Canelones²²⁴ conforme al artículo 30 de la LOTDS y cuyo ámbito de aplicación es la propia cuenca de la Laguna del Cisne.

En la escala local, la lógica de gestión predominantemente urbana que caracteriza la historia del ordenamiento territorial en nuestro país (Ver Capítulo 2.3.) y que recoge la propia LOTDS, hace que prime la referencia al padrón por sobre otro tipo de lectura territorial. Esta tensión fue objeto de discusión en la propia Comisión de Cuenca de Laguna del Cisne y dio mérito a la creación de un grupo de trabajo concreto para su análisis. Finalmente y fruto de aportes interdisciplinarios e interinstitucionales se llegó al ámbito de aplicación que luce en la Figura 8.²²⁵ Se debe tener presente que el objetivo de las medidas cautelares definir las actividades de la cuenca hidrográfica con un claro foco en la calidad del agua.

²²⁴ Decreto Departamental No. 12/016 de fecha 7 de octubre de 2016.

²²⁵ Véase Acta de Sesión de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne de fecha 15 de julio de 2016.

Esto no quiere decir quitarle valor al padrón y la información asociada a este. El padrón se encuentra asociado a un individuo y este en definitiva es el obligado a cumplir con los preceptos de los instrumentos por el vínculo que tiene con ese padrón.

Pero aún más, la planificación en base a una cuenca hidrográfica puede implicar la conjunción de varios instrumentos de distinta escala conforme a la problemática que se requiere abordar.

Finalmente, se debe valorizar los aportes que se pueden realizar para fortalecer los vínculos entre la gestión del ordenamiento territorial y el agua. Tal como se menciona en el capítulo 3.5 del presente trabajo, la Ordenanza Departamental constituye el instrumento por el cual se determinan los aspectos generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento. Y es precisamente a través de este instrumento que los Gobiernos Departamentales pueden establecer pautas para vincular distintos aspectos de la gestión del agua y la gestión del territorio. A modo de ejemplo se menciona la exigencia de estudios previos relacionados con los recursos hídricos previas a la elaboración de cualquier instrumento de ordenamiento territorial ya sea Plan Local o Programa de Actuación Integrada. Sin lugar a dudas, una ordenanza que establezca el vínculo entre ambas gestiones, cualquiera sea el alcance, impactara favorablemente a la generación de planes en una y otra materia con mayor coherencia conceptual y coordinación. E incluso en el marco de planes regionales (de ordenamiento territorial y de aguas) que involucran varios departamentos, si alguno de ellos ya ha hecho tal reflexión y lo ha instrumentado a través de una norma existe mayor probabilidad que se considere al momento de acordar políticas de escala regional.

6. CONCLUSIONES

La reforma del Artículo 47 de la Constitución en el año 2004 y la posterior sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) y la Ley de Política Nacional de Aguas (2009) han producido un gran impacto en la gestión de las aguas y del suelo en favor de un abordaje integral y transversal de la gestión de los recursos naturales. Este cambio transpasa la materia conceptual relacionada al ordenamiento territorial y a la gestión integrada de recursos hídricos o sus principios rectores, pues implica en consecuencias en la estructura institucional de las entidades gubernamentales y sus competencias, bien como en la disponibilización de herramientas de planificación y gestión que pone al alcance de los actores involucrados para cumplir los objetivos planteados.

El marco normativo citado presenta al territorio como un complejo de tramas territoriales con expresiones geofísicas, ecosistémicas, sociales, culturales, productivas, jurídico institucionales. De esta forma, vincula ambas políticas públicas y plantea un enfoque integral de los recursos naturales y del territorio en general.

La gestión del suelo y de las aguas debe considerar en este nuevo marco las lógicas de comportamiento natural del territorio por sobre los límites político administrativos. Como expresión de ello, se reconoce a la cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación, control y gestión de los recursos hídricos en las política de aguas y de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (Artículo 8 literal E de la LPNA). Esto genera importantes desafíos en la organización institucional en nuestro país con una tradición de enfoque sectorial de políticas públicas y donde impera un sistema de descentralización territorial que responde a razones político administrativas.

Tanto el ordenamiento territorial como la política nacional de aguas, son concebidos como procesos de gestión territorial: la gestión de los usos y ocupación del territorio en el primer caso y la gestión del agua, la tierra y los recursos naturales, en el segundo. Estos procesos tienen un triple componente de carácter político, técnico y administrativo. En efecto, requieren de definiciones de corte político a nivel nacional y local así como también negociar conflictos y construir consensos con todos los actores involucrados (gobierno, usuarios del agua y del territorio y la sociedad civil en general). Por otra parte estas decisiones deben sustentarse en elementos técnicos. En este sentido, ambas leyes hacen énfasis en la importancia del conocimiento y la información científica como base de la

planificación y gestión.²²⁶ Finalmente, las líneas de acción acordadas se ejecutarán a través de actos materiales y administrativos a cargo de las instituciones competentes y de los administrados en general.

Por otra parte, no es admisible cualquier gestión del territorio o del agua sino aquella que persiga necesariamente ciertos valores de carácter generales: el desarrollo sostenible o sustentable de los recursos naturales, el bienestar social y económico de todos los habitantes, la cohesión territorial y el acceso igualitario a una calidad de vida digna y a un hábitat adecuado.

Este planteo conlleva una arquitectura institucional idónea para la elaboración y ejecución de políticas de agua y territorio de forma coordinada que involucre a la totalidad de los actores implicados.

En materia de aguas, el principal responsable de la planificación y gestión de las aguas es el Poder Ejecutivo. Sin embargo en materia de ordenamiento territorial los principales responsables de la planificación y gestión del suelo son los Gobiernos Departamentales en concurrencia con el Poder Ejecutivo quien es responsable de la elaboración de la política nacional en la materia. Dentro del Poder Ejecutivo, el MVOTMA es el Ministerio a través del cual se ejercen dichas políticas con el alcance respectivo.

No obstante lo expuesto, la gestión de las aguas requiere en su mínima expresión ²²⁷ la intervención de al menos 7 Ministerios, 3 Servicios Descentralizados, 1 ente autónomo y los 19 Gobiernos Departamentales.

Por su parte, el ordenamiento territorial requiera en su mínima expresión la participación de al menos 7 Ministerios,²²⁸ 4 Servicios Descentralizados, 1 ente autónomo, la OPP y, por supuesto, la intervención de los 19 Gobiernos Departamentales.

A la necesaria co-intervención de instituciones públicas se le debe adicionar necesariamente por mandato legal la participación de los usuarios del agua y la sociedad civil en general.

En este encuadre conceptual, podemos afirmar que el enfoque transversal y complejo del agua y el territorio ha permeado la insitucionalidad nacional por sobre el histórico

²²⁶ Ejemplo de ello es el Capítulo VII de la Ley No. 18601.

²²⁷ Los integrantes del Gabinete Nacional Ambiental más el MREE.

²²⁸ Los integrantes del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial más el MREE pese a no estar considerado en la LOTDS.

abordaje sectorial de las políticas. Esto se refleja en la creación en los últimos 15 años de ámbitos interinstitucionales de construcción de políticas públicas vinculadas al territorio con alcance nacional, regional y local.

En efecto, actualmente nuestro sistema jurídico institucional cuenta con una compleja e imbricada estructura de ámbitos que nacieron como respuesta al abordaje de temáticas transversales (agua, saneamiento, ordenamiento territorial, cambio climático, riesgo) y que aun se encuentran en fase de expansión (recordemos la reciente creación del Sistema Nacional Ambiental y Gabinete Nacional Ambiental en el año 2016).

En la escala nacional hay al menos 10 ámbitos de coordinación²²⁹ de políticas presididos por diferentes órganos (Presidencia, MVOTMA, MGAP, Intendencias). A nivel regional encontramos tres ámbitos vinculados con la gestión del agua siendo los CRRH y CCyA creados y puestos a funcionar ya bajo la impronta de la gestión integrada de recursos hídricos. Finalmente, en el nivel local se tiene 4 ámbitos de coordinación con estrecha vinculación a la temática (dos sectoriales, uno vinculado a emergencia y otro en la órbita de la gestión integrada).

Ahora bien, en la práctica el diseño institucional supracitado plantea desafíos no menores.

En primer lugar, resulta necesario atender a las estrategias de coordinación interinstitucionales. Se presenta el caso de que una misma institución participa en varios ámbitos de coordinación de políticas con temáticas transversales a través de representantes de distinto carácter (político y técnico) correspondiente a ámbitos jerárquico de distinto nivel (nivel ministerial o de directorio, de dirección nacional o gerencia) e incluso con distinto alcance (nacional, regional y local).

En segundo lugar, ciertas instituciones integran ámbitos de coordinación de forma directa o indirectamente a través de su participación en otros ámbitos de coordinación. El caso que tomamos como ejemplo en el presente trabajo es el de INUMET que forma parte del SNA de forma directa y luego a través de su participación en el SINAE y en el SNRCC.

En tercer lugar, debe rescatarse la importancia de la creación de una instancia de articulación a nivel de carteras ministeriales como es el Gabinete Nacional Ambiental. Se visualiza en este sentido como una oportunidad para canalizar la coordinación vertical con aquellos espacios de coordinación horizontal como son los CRRH y las CCyA o el propio

²²⁹ Responden al nombre de Sistema Nacional, Comisión Asesora, Consejo Nacional, otros.

CNOT, COASAS, COTAMA, COTAOT; coordinación que quedo trunca al no regularse ni convocarse el CNAAT. No obstante lo cual, la fisonomía del GNA es sustancialmente diferente a la del CNAAT ya que el primero no incluye la participación de los usuarios y de la sociedad civil. En este sentido es preocupante la falta de referencia expresa a los ámbitos de participación de orden regional y local en el Decreto 172/016 que incluye apenas una mención genérica a la participación (artículo 5 literal b) en claro desconocimiento de la estructura de participación creada por la LPNA con base en la Constitución de la República conforme a la reforma promovida por iniciativa popular.

Esta omisión implicara importantes esfuerzos por parte de los Ministerios en cuya orbita operen ámbitos participativos, y principalmente el MVOTMA, para oficiar de puentes y a reforzar el dialogo entre estos ámbitos de participación locales y el GNA. El convencimiento personal del jerarca de la cartera sobre la importancia de la participación ciudadana resulta clave en este nuevo esquema institucional, volviendo definitivamente vulnerable del punto de vista institucional.

A nivel del MVOTMA, resulta tambien necesario reforzar y profundizar los canales de coordinación intrainstitucional para poder superar así el desperejo nivel de desarrollo institucional de las Direcciones Nacionales y coordinar agendas de las Comisiones Asesoras y evitar solapamientos, contradicciones en el tratamiento de los temas y desgaste de actores institucionales y sus delegados.

En este contexto y a nivel nacional se impone como un desafio la realización de una síntesis institucional de los ambitos coordinación con incidencia territorial. Y ello seguramente en dos direcciones: privilegiar ciertos ambitos a otros con el mismo peso relativo o priorizar intereses generales que sinteticen todos los enfoques a través de la construcción de políticas de Estado.

En este sentido, un tema urgente a resolver es la coordinación entre la escala nacional y departamental que se presenta como el hilo mas delgado en toda esta trama institucional. La LOTDS posiciona en un lugar clave a los Gobiernos Departamentales y, como instituciones reguladoras del uso del suelo son protagonistas fundamentales en la construcción de la política de aguas con enfoque integral. Por tanto, su presencia resulta ineludible a la hora de construir políticas integrales de agua, ambiente y territorio en todas las escalas. A escala nacional cobra especial relevancia la participación ya que es necesario coordinar las políticas nacionales con las 19 políticas territoriales departamentales.

Se debe expresar que la participación de los Gobiernos Departamentales en los ámbitos de participación nacional se realiza únicamente a través del Congreso de Intendentes. Siendo que los Gobiernos Departamentales tienen la potestad sustantiva en materia de planificación y gestión del territorio, resulta al menos cuestionable que el diseño institucional de políticas nacionales de agua, ambiente y territorio descansa en la capacidad de liderazgo y articulación del Congreso de Intendentes sobre las 19 Intendencias Departamentales. Y todo ello, sin mencionar el hecho de que quedan fuera de este ámbito de discusión las Juntas Departamentales.

Sí es importante resaltar el rol que actualmente juegan los Gobiernos Departamentales a escala regional y local en la construcción de políticas vinculadas a la gestión integrada de recursos hídricos y de los recursos naturales en general a través de su participación en los CRRH y CCyA.

Y aquí se presenta un desafío importante para la gobernanza de los recursos naturales, en especial el agua que por su carácter de unidad no respetan los límites político administrativos de los Gobiernos Departamentales.

En este sentido, se debe expresar que es precisamente la cuenca hidrográfica la escala territorial en donde se encuentran la gestión del agua y la gestión del ordenamiento territorial se encuentran.

La cuenca hidrográfica como unidad de actuación para la planificación y gestión de los recursos hídricos en las políticas de descentralización, ordenamiento territorial y desarrollo sustentable (Artículo 8 literal d) es un concepto nuevo para la gestión de los recursos naturales en general y en especial para el ordenamiento territorial; no así para la administración de la cantidad de aguas desarrolló su gestión históricamente en base a la cuenca hidrográfica. Seguramente sea por ello que este concepto es recogido por la LPNA y no así por la LOTDS que refiere a los recursos hídricos a través de conceptos genéricos - como recursos naturales- o desde una mirada urbana.

Ahora bien, esta omisión no es óbice para que los Gobiernos Departamentales y el propio Poder Ejecutivo a través del MVOTMA-DINOT incorporen a la cuenca hidrográfica como unidad de actuación tal como mandata la LPNA.

La propia LOTDS cuenta con algunos instrumentos que son oportunidades para trabajar en la lógica de cuenca hidrográfica:

- La identificación como materia de ordenamiento territorial de “áreas bajo régimen de administración especial de protección, con su interés ecológico...y de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales” (Artículo 4 literal c de la LOTDS).
- Los Programas Nacionales, Estrategias Regionales y los Planes Interdepartamentales, Locales y Sectoriales como instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. (Artículos 11-13, 17-19 de la LOTDS)
- La regulación de medidas cautelares por plazo determinado y en el marco del proceso de elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. (artículo 30 inciso 3)
- La categorización de suelo rural natural con la consiguiente regulación de derechos y deberes inherentes a dicha categoría. (Artículo 31 LOTDS)

La herramienta por excelencia para abordar la interfaz entre la gestión integrada de recursos hídricos y el ordenamiento territorial es la planificación. Para ello, el marco normativo pone a disposición una batería de herramientas para diversas escalas.

Conforme a los argumentos conceptuales recogidos por el marco normativo vigente, resulta indiscutible que los planes de agua a cualquier escala deben considerar los usos del suelo actuales y futuros y su impacto en el recursos objeto de regulación. He aquí el mayor desafío para la política nacional de aguas con tradición de trabajo sectorial, en la cual incluso aun hoy la administración de la cantidad y calidad de aguas responden a unidades ejecutoras diferentes (DINAGUA-DINAMA respectivamente).

Paralelamente, los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible deben incorporar el comportamiento del agua como una referencia *sine qua non* para regular los usos del territorio actuales y futuros. Y ello sobretodo cuando se abordan territorios cuyas lógicas responden principalmente a la presencia de dicho recurso como por ejemplo la región este del país donde la principal producción –arroz- tiene una indiscutible dependencia con el recurso o territorios impactados por eventos extremos vinculados al agua como la sequía y las inundaciones.

Consecuentemente, los planes de agua y los instrumentos de ordenamiento territorial se presentan como herramientas idóneas para materializar las coordinaciones necesarias para construir un estado de situación, identificación de problemáticas y oportunidades de trabajo

y finalmente líneas de acción integrales. Cada institución en el marco de sus competencias, claro esta, pero nutriendose del aporte transdisciplinar y transectorial.

En definitiva nuestro país se encuentra transitando una coyuntura político institucional apropiada para profundizar las fortalezas y trabajar las debilidades que presenta la interfaz generada por el marco jurídico institucional objeto de análisis.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1 PUBLICACIONES

ACHKAR, M; DOMINGUEZ, A; PESCE, F. Cuencas Hidrográficas del Uruguay. Situación y perspectivas ambientales y territoriales. Programa Uruguay Sustentable. Redes Amigos de la Tierra. 2014.

ACHKAR, M; DOMÍNGUEZ A; PESCE, F. La defensa del agua como recurso público en Uruguay: el caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida y el plebiscito por el agua. En: Organizaciones e Democracia. FFL. Universidade Estadual Paulista. Marília. V.6 N° 1/2. Jan-Dez. Páginas 35-50, 2005.

ASOCIACIÓN DE AGRIMENSORES DE URUGUAY, Año IX, Revista N° 10, Diciembre 1946.

ALVAREZ LENZI, R. “Historia de los problemas de la Arquitectura Nacional. Fundación de poblados en el Uruguay”, UDELAR-FARQ Instituto Técnico de Historia de la Arquitectura, Catedra de Historia de la Arquitectura Nacional, 1.8.1, 1986.

BARACCHINI, H; ALTEZOR, C. Historia del Ordenamiento Territorial en el Uruguay. República liberal del siglo XIX (1830-1903). Ediciones Trilce. 2008.

BARACCHINI, H; ALTEZOR, C. Historia del Ordenamiento Territorial en el Uruguay. 2015.

CASTRO CASAS, C. Principales aspectos jurídicos de los Programas de Actuación Integrada previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible, en sus vinculaciones con el derecho de propiedad. Tesis de Maestría-MOTDU-UDELAR. Mayo 2015.

CONSEJO DE EUROPA, “Carta Europea de Ordenación del Territorio”, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España).

DOUROJEANNI, A; JOURAVLEV, A. “Evolución de políticas hídricas en América latina y el Caribe”. CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Serie 51, Diciembre 2002.

DOUROJEANI, A. “Conferencia conflictos y conciliaciones para la gestión sustentable de las cuencas. Aspectos políticos e institucionales.” III CONGRESO LATINOAMERICANO DE MANEJO DE CUENCAS- AREQUIPA, PERÚ, Junio 2003.

DOUROJEANNI, A. “Los avances en gestión de cuencas en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Junio 2004.

FAO. “Relaciones tierra-agua en cuencas hidrográficas rurales”. Boletín de Tierras y Aguas de la FAO N° 9.

GARCE, A. “Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el “fracaso” de la CIDE, Serie Ciencia Política, Ediciones Trilce, 2002.

GONZALEZ POSSE, E. “Desarrollo Nacional/Regional y Ordenamiento Territorial”. Estudio General para las directrices de ordenamiento y desarrollo territorial. Informe Intermedio, Diciembre 1995.

GOROSITO, R. Introducción al ordenamiento territorial como técnica de protección ambiental en el Derecho Uruguayo. Montevideo, AMF, 2001.

GOROSITO, R; LIGRONE, P. “Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” Ley fundante 18.308. LA LEY, 2009.

GOROSITO, R; LIGRONE, P; SANCHEZ, A. Instrumentos. Leyes 18308 y 18367 de OT y DS. Ficha 3. Bastides. Mayo 2009.

GUERRA DANERI, E. “Los derechos al agua en la actividad agraria”, Fundación de Cultura Universitaria, 2004.

GUERRA DANERI, E. “El establecimiento Rural”, Fundación de Cultura Universitaria, 2013.

GWP- INBO. “Manual para la Gestión Integrada de Recursos hídricos en Cuencas”, 2009
GWP, “Principios de Gestión integrada de los Recursos Hídricos. Bases para el desarrollo de Planes Nacionales”. Febrero de 2008.

IMM-AECI. “Ordenar las Ciudades. Encauzando el proceso urbano”, Tomo I, 1991.

MARTINS, D. Ordenamiento Territorial -Análisis de la Ley 18.308- FCU, Montevideo, 2009.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. “Bases para el ordenamiento del territorio rural argentino”.

MVOTMA-DINASA, “Hacia un Plan de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Agenda para la Acción”, 2010.

MVOTMA-DINAGUA, Actas de la Comisión Asesora de Aguas y Saneamiento correspondiente al período 2006-2008.

PODER EJECUTIVO. Exposición de motivos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Setiembre, 2006.

MORAL ITUARTE, L. “Nuevas tendencias en gestión del agua, ordenación del territorio e integración de políticas sectoriales”. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, Volumen XIII, N° 285, 1 de marzo de 2009.

NAHUM, B. Nacionalización de empresas británicas de servicios públicos. 1947-1949. Serie Escritos de Historia Económica, VI. Universidad de la República. 2005.

OLMEDO, S. “La configuración del derecho urbanístico-territorial español”, Diciembre de 2005.

OLMEDO, S. La formación de un derecho uruguayo sobre la ordenación territorial. Apuntes jurídicos sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Uruguay, Jerez de la Frontera, 2008.

OLMEDO, S. Los principios y criterios del derecho sobre la ordenación territorial en la Ley Nº 18.308 en Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Intendencia de Montevideo – Junta de Andalucía, Montevideo, 2010.

OLMEDO, S. Conferencia “La gestión territorial y su relación con el régimen jurídico de las categorías de suelo en la Ley 18.308 de la República Oriental del Uruguay” en Taller de “Instrumentos de Gestión Territorial en el marco de la Ley 18.308. MVOTMA. Montevideo 2011.

PARLAMENTO NACIONAL. Asunto 30735. Tramite parlamentario de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible.

PARLAMENTO NACIONAL. Asunto 38088. Tramite parlamentario de la Ley de Política Nacional de Aguas.

VILLARMARZO, R; OLMEDO, S. Guía Metodológica para la Elaboración de la Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, documento de consultoría para la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP, a través del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional, en coordinación con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial DINOT MVOTMA, Territorio y Ciudad SLP - Christoff, de Sierra, Cayón, Villarmarzo arquitectos y asociados, 2015.

REDES- AMIGOS DE LA TIERRA, “Aportes para la participación ciudadana. La Política Nacional de Aguas y la Ley de Ordenamiento Territorial”.

URROZOLA, J. “A propósito de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y sus directrices nacionales” publicado en Revista Pampa 05, 2009, paginas 107-121.

VIGLIOCCO, M. El Planeamiento Territorial en las Leyes de Indias. TALLER VERTICAL MEDA ALTAMIRA, Serie: El Planeamiento en la Argentina/nº4, La Plata, 2008.

7.2 PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe | www.cepal.org

Global Water Partnership | www.gwp.org

Intendencia de Canelones | www.imcanelones.gub.uy

Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales | www.impo.com.uy

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca | www.mgap.com.uy

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente | www.mvotma.gub.uy

Parlamento Nacional | www.parlamento.gub.uy

Real Academia Española | www.rae.es

ONG Redes | www.redes.org.uy

Universidad de Barcelona | www.ub.edu.es