

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Tesis Licenciatura en Desarrollo

Manejo Costero Integrado en San José.
Agenda de políticas, actores y desarrollo sostenible

Melissa Fernández García
Tutor: Rafael Tejera

2020

Agradecimientos

En primer lugar a aquellos docentes de la Facultad de Ciencias Sociales que inspiraron y apoyaron este trabajo, Rafael Tejera como mi tutor que siempre ha estado atento a realizar sugerencias y servir de guía, Luis Bértola y Conrado Ramos por alentarme a investigar una temática que emergió como interés propio durante las clases.

En segundo lugar a mis compañeras de generación que se transformaron en grandes amigas, Yéssica, Victoria, Amelia y Verónica, por haber compartido conmigo estos años tantas experiencias, dentro y fuera de aula.

En tercer lugar a mi familia, que aún sin que les supiera explicar del todo en qué consistía la carrera, me apoyaron incansablemente, especialmente mi padre Richard, mi madre Mónica, mi prima Tamara, y mi novio Andrés. Mención especial a mis mascotas que, aunque no las vea tanto como me gustaría y no sepan siquiera lo que es estudiar, me llenan de alegría y ganas.

En cuarto lugar a cada persona que supo aportar sus conocimientos y experiencias en la temática, por hacer posible la recolección de los datos y el análisis de los mismos. Gracias a todos a quienes entrevisté y contacté de una u otra forma, su aporte fue fundamental.

Último pero no menos importante, gracias a la Licenciatura en Desarrollo y todos quienes la hacen posible día a día, por dar la oportunidad de ser el marco en que esta y muchas investigaciones puedan llevarse a cabo.

Índice

Lista de siglas y acrónimos	5
Introducción	7
Antecedentes	8
Zona costera en Uruguay: una aproximación	8
Avances, normativa e instituciones.....	9
San José: características generales de sus costas.....	12
Ocupación y usos de la zona costera de San José	13
Evolución histórica	13
Generalidades sociodemográficas de la actualidad.....	15
Marco conceptual.....	17
Manejo Costero Integrado como política pública y su relación con el Desarrollo	17
Desarrollo sostenible.....	18
Ordenamiento territorial.....	20
Recapitulando.....	20
Políticas públicas: nociones principales	21
Formación de la agenda	22
Modelos de política pública	22
Procesos de gobernanza	23
Estilos de políticas públicas	25
Dimensiones institucionales de las políticas públicas.....	26
Delimitación del objeto de estudio	27
Estrategia metodológica.....	29
Técnicas y muestreo a utilizar	29
Principales resultados.....	30

Emergentes transversales: generalidades e instrumentos de política	30
Conservación ambiental	30
Ordenamiento Territorial	33
Accesibilidad.....	37
Emergentes sectoriales	37
Turismo: generalidades y desafíos	37
Turismo: iniciativas e instrumentos de políticas.....	38
Pesca artesanal: generalidades y desafíos	43
Pesca artesanal: iniciativas e instrumentos de política.....	44
Diferencias entre Zona Costera Metropolitana y Zona Costera No Metropolitana.....	46
Implicancias para el Desarrollo Sostenible	48
Conclusiones	53
Agenda en cuanto a áreas sectoriales y transversales.....	53
Modelos de política: estilos y actores.....	54
Territorio y sostenibilidad	66
Reflexiones finales.....	69
Referencias bibliográficas.....	70
Anexos	74
I. Mapa del Departamento de San José, con sus centros poblados y principales vías terrestres	74
II. Área Metropolitana de Montevideo.....	75
III. Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030.....	76
IV. Material estudiado en el Análisis Documental	76
V. Pauta de entrevistas	79
VI. Referencias de entrevistas realizadas.....	82

VIII.	Transcripción de entrevistas realizadas	83
IX.	Zonas geográficas para la pesca artesanal	84

Lista de siglas y acrónimos

AMM	Área Metropolitana de Montevideo
ANCAP	Administración Nacional de Carburantes, Alcohol y Portland
ANP	Administración Nacional de Puertos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIRAT	Centro de Investigación Arqueológica y Territorial
CMMAD	Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas
D2C2	Dirección para el Desarrollo de la Ciencia y el Conocimiento
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINAMIGE	Dirección Nacional de Minería y Geología
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DNH	Dirección Nacional de Hidrografía
GDSJ	Gobierno Departamental de San José
MCI	Manejo Costero Integrado
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
Mintur	Ministerio de Turismo y Deporte
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PBI	Producto Bruto Interno
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PPD	Programa de Pequeñas Donaciones
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
UdelaR	Universidad de la República
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
ZCM	Zona costera metropolitana
ZCNM	Zona costera no metropolitana

Introducción

La zona costera del Uruguay, no sólo concentra un 70% del total de la población y casi un 75% del PBI nacional, sino que además cuenta con desafíos importantes a enfrentar para generar procesos de desarrollo sostenible. Las condiciones naturales por defecto, el avance del cambio climático, las actividades humanas y las dificultades de gestión y articulación, constituyen importantes problemáticas a la hora de que dichos procesos sean una realidad.

El departamento de San José, con casi 90km de línea de costa y cerca de la mitad de su población distribuida entre las principales localidades costeras, no está exento de estas problemáticas. Además, al no suponer un departamento cuya costa –específicamente balnearia– cuente con gran visibilidad a nivel nacional económica en general y turística en particular, a diferencia de otros departamentos costeros, resulta de interés para esta investigación el análisis de las intervenciones a nivel de política pública que se realizan en él para favorecer la gestión costera.

Para lo anterior, se utilizan enfoques conceptuales y normativos como el Manejo Costero Integrado y el Desarrollo Sostenible, además de enfoques teóricos relacionados al análisis de Políticas Públicas, los cuales, en conjunción con una estrategia metodológica cualitativa, serán de utilidad a la hora de alcanzar los objetivos planteados.

El lector podrá apreciar que tanto las condiciones históricas y geográficas, como la manera en que se configuran las políticas en cuanto a actores, sectores o enfoques involucrados, además del contenido y objetivos propios de cada política, han de influir de diferente manera en sus resultados finales.

Aunque el objetivo de este trabajo es apenas el identificar aquellos tópicos e instrumentos de política más relevantes, así como los procesos por los cuales se llevaron a cabo y sus resultados, desde ya se instará a proseguir la producción académica, idealmente de manera interdisciplinaria, de temáticas similares a la abarcada aquí, a modo de enriquecer el análisis crítico y, por qué no, la futura generación de procesos integrales de desarrollo.

Antecedentes

Zona costera en Uruguay: una aproximación

Por zona costera puede entenderse aquella área que constituye una interfase entre la tierra y el mar, y que por tanto genera interacciones diversas, tanto de corte físico, biológico y geográfico, como social, político y económico (Echeverría, 2014). No obstante, no debe pensarse en la costa o zona costera como la mera línea de contacto entre un medio y otro, sino que existen áreas terrestres aledañas con influencia costera que resultan precisas de tener en cuenta (Conde, 2013). De esta manera, establecer los límites de la zona costera no es cuestión sencilla, dependiendo de variados criterios e intereses, lo cual responde tanto a cuestiones teórico-académicas (involucrando diferentes disciplinas), como económico-productivas y también legislativas.

En Uruguay, la extensión lineal aproximada de la costa es de unos 680km, de los cuales 452km se encuentran sobre el Río de la Plata y 228km sobre el Océano Atlántico (Trimble, *et. al.*, 2010), distribuida en seis departamentos (Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha). Así como la tendencia mundial, se presenta en nuestro país un proceso de litoralización, que implica una gran concentración demográfica y económica sobre las costas (Szephegyi *et. al.*, 2020), siendo que si bien los departamentos mencionados, en su conjunto no superan el 18% de la superficie uruguaya, han de concentrar el 70% de la población (Conde, 2013) y un 74,6% del PBI nacional (OPP, 2016).

Entre las actividades económicas predominantes en la costa uruguaya, prima el turismo -que representa un 4% del PBI, concentrando el 75% de los visitantes que ingresan al país-, y también se puede mencionar las actividades portuarias y marítimas -incrementándose en los últimos años-, la pesca artesanal -principal fuente de ingresos para numerosas comunidades costeras- y la pesca industrial -de decreciente capacidad pero aun así relevante- (Szephegyi *et. al.*, 2020).

Dado lo anterior, no sorprende que la zona costera sufra diversas afecciones debido a las intervenciones humanas. Entre las problemáticas costeras existentes y persistentes en nuestro país, Conde (2013), Echeverría (2014) e Szephegyi *et. al.* (2020) destacan, a grandes rasgos, i) cambios en cuanto a usos y ocupación de la tierra, vinculados a procesos de urbanización, turismo, forestación y agricultura, , ii) escasa planificación urbana de corte transversal e integral, iii) excesiva planificación sectorial (relacionada a diferentes actividades específicas como la turística, industrial, portuaria o de conservación), iv) existencia de efluentes agrícolas, domésticos e industriales sobre la costa, v) erosión de faja costera y forestación con especies exóticas, existencia

de pesca industrial desregulada o ilegal, vi) uno no sustentable de los recursos por parte de asentamientos (específicamente irregulares) y vii) el deterioro de la calidad del agua.

Avances, normativa e instituciones

En la última década ha aumentado considerablemente el foco hacia la zona costera como objeto de política pública, tanto desde lo normativo como desde lo institucional (Szephegyi *et. al.*, 2020). Sin embargo existen antecedentes donde se ha contemplado la importancia de legislar en materia de medio ambiente y territorio, incluyendo el área costera dentro de sus consideraciones. Así, en la Tabla I se enumera y describe de manera cronológica aquella normativa vigente con más relevancia general sobre la gestión costera.

Tabla I – Normativa vigente en Uruguay relacionada al Manejo Costero Integrado

Art. 47 de la Constitución de la República	Establece el cuidado del medio ambiente como de interés general, siendo su goce un derecho fundamental, y su cuidado un deber de la ciudadanía en su conjunto
Código de Aguas (Decreto-Ley 15.239), año 1981	Instaura la "faja de defensa de costas", la cual tiene un ancho de 250m al interior de la ribera. Obliga que toda obra que modifique la configuración natural de la costa, implique solicitud previa de autorización
Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (16.466), año 1994	Crea un sistema para evaluar el impacto ambiental de los proyectos enumerados en su Artículo 2, incluyendo cualquier obra o actividad a realizarse en la faja de defensa de costas
Ley General de Protección del Medio Ambiente (17.283), año 2000	Dispone los principios de política ambiental, los instrumentos de gestión, sanciones, entre otros, mencionando la protección de zonas costeras como interés general
Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (18.308), año 2008	Crea un sistema de ordenamiento territorial mediante distintos tipos de instrumento. Dispone como principios rectores la protección del ambiente, el desarrollo sostenible, la participación e información. Además, para los casos de nuevas urbanizaciones en zonas costeras se modifica lo dispuesto en la Ley de Centros Poblados (10.866), disponiendo que ningún

predio podrá situarse dentro de las tierras abarcadas por una faja costera de 150 metros a partir de la línea de ribera

Ley de Recursos Hidrobiológicos (19.175), año 2013	Regula la pesca y acuicultura del país. Incorpora la creación de un Consejo Consultivo de Pesca asesor del Poder Ejecutivo, integrado por instituciones y organizaciones vinculadas a la pesca y la instalación de Consejos Zonales Pesqueros asociados a la pesca artesanal, con el fin de aportar al co-manejo de los recursos en cada zona pesquera
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley N° 17.234), año 2000 y su Plan Estratégico 2015-2020	Herramienta que pretende conciliar el cuidado ambiental con el desarrollo económico y social. Entre las áreas que han ingresado, seis que corresponden al sistema costero-marino son: Humedales del Santa Lucía, Isla de Flores, Laguna Garzón, Laguna de Rocha, Cabo Polonio y Cerro Verde e Islas de La Coronilla
Política Nacional de Cambio Climático (Decreto del Poder Ejecutivo 310/017), año 2017	Propone disminuir las condiciones de vulnerabilidad ante impactos del cambio climático en zonas fluviales, costeras y marinas, a través de acciones de adaptación basadas en ecosistemas.
Estrategia Nacional de Bosque Nativo, año 2018	Plantea la necesidad de proteger y restaurar ecosistemas de bosque, y específicamente el bosque costero psamófilo
Diretriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata (Ley 19.772), año 2019	Le otorga la competencia de coordinación de las acciones públicas sectoriales en la zona costera al Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Nacionales deberán establecer acuerdos escritos (o convenios) a fin de coordinar y compatibilizar sus acciones
Plan Ambiental presidencial 222/019), año 2019	Plantea el objetivo y la necesidad de generar un compromiso integral por parte de la sociedad, sistema económico y sistema político para la protección del ambiente. Incluye la importancia del accionar tanto de los Tres Niveles de Gobierno, como la

participación ciudadana para generar capacidades en cuanto a planificación y gestión ambiental

Fuente: elaboración propia en base a Gómez (2014) e Szephegyi et. al. (2020)

Por otra parte, las instituciones públicas con competencias más directas sobre el manejo de las costas, se concentran sobre todo en el gobierno central. Debido a la complejidad y cantidad de los asuntos que pueden abarcarse en la zona costera, sobre todo teniendo en cuenta el proceso de litoralización descrito anteriormente, una enumeración del todo exhaustiva de estas instituciones no resulta factible a efectos prácticos de esta investigación, por lo que se procederá a nombrar aquellas con injerencia más relevante y/o notoria.

Dicho lo anterior, se puede destacar históricamente el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) con sus diferentes dependencias y unidades ejecutoras, debido a que hasta la fecha no existe una única institución que concentre las competencias y potestades específicas de la zona costera (Szephegyi *et. al.*, 2020). Dentro del MVOTMA, las dependencias con vínculo a la temática son la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), Unidad de Cambio Climático, Departamento de Gestión Costera y Marina – absorbiendo en 2015 a los proyectos interinstitucionales EcoPlata y FrePlata-.

Otras instituciones sectoriales con influencia sobre la gestión costera serían el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) a través de su Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA); la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH) y la Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO); el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) a través de la Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE); la Prefectura Nacional Naval del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Turismo y Deporte (Mintur), entre otras (Szephegyi *et. al.*, 2020).

Algunos Entes Autónomos y Servicios Descentralizados presentan también vínculos con la gestión costera, como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Universidad de la República (UdelaR), las Obras Sanitarias del Estado (OSE), la Administración Nacional de Carburantes, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), así como la Administración Nacional de Puertos (ANP).

Finalmente, con respecto al ámbito político-administrativo, tanto los Gobiernos Departamentales (Segundo nivel de gobierno) como los Municipios (Tercer nivel de gobierno,

instaurado desde 2010) influyen en cuanto a regulación y legislación territorial, fiscalización jurisdiccional, representación y participación ciudadana, por lo que resultan fundamentales para que la gestión costera se realice de manera integral (Szephegyi *et. al.*, 2020).

San José: características generales de sus costas

El paisaje costero del departamento de San José, de unos 871km² de superficie terrestre y 89km de línea de costa, presenta tres tipos de formaciones geomorfológicas y ecosistémicas: campos de arena con formaciones dunares, barrancas litorales y bañados (MVOTMA, sin fecha).

Los campos de arena surgen del transporte y depósito de estos sedimentos por parte del viento y el oleaje (Chebataroff, 1969), generando al menos dos grupos de dunas: las primarias, que se encuentran en cercanía a la orilla, sin presencia de vegetación y en constante cambio; y las secundarias, más alejadas de la orilla, estabilizadas o semiestabilizadas por la vegetación costera (Trimble, *et. al.*, 2010). En San José, las costas caracterizadas por su concentración de arena con dichas formas, se localizan sobre todo la región de Ciudad del Plata (playas de Punta del Tigre, Penino y Playa Pascual) y en Bocas del Cufre.

Por otra parte, la zona central de la costa josefina, es decir desde Arazatí hasta Kiyú-Ordeig, se distingue por su gran presencia de barrancas litorales. Las barrancas son desniveles abruptos de terreno, elevaciones que pueden alcanzar unos 30m de altura inclusive (Trimble, *et. al.*, 2010). Estas formaciones resultan inestables, ya que tanto el viento como el oleaje han de impactar sobre la base, generando desmoronamientos de la parte superior (Chebataroff, 1969) y retrocesos de unos 50cm anuales (Trimble, *et. al.*, 2010).

Sobre la desembocadura del Río Santa Lucía en el Río de la Plata es posible encontrar un ecosistema de bañado salino que abarca más de 20.000 hectáreas entre este departamento, Canelones y Montevideo, conocido como los Humedales de Santa Lucía (Trimble, *et. al.*, 2010). Se denomina *bañado* a aquella tierra plana con suelos poco permeables e inundaciones temporales o permanentes (*Ídem.*), albergando cantidades y variedades importantes de vegetación hidrófila o acuática emergente así como fauna entre la que destacan aves autóctonas y migratorias (Chebataroff, 1969; Albade, Mejía y Morena, 2006)

Ocupación y usos de la zona costera de San José

Evolución histórica

Siguiendo a Echeverría y Nieto (2014) los primeros asentamientos en la época colonial de nuestro país, y los fundados a medida que se disputaba la posesión de la Banda Oriental, se ubicaron en las zonas costeras, debido a la accesibilidad naval y los recursos disponibles. Casos de ello son Colonia del Sacramento, Montevideo, San Fernando de Maldonado, Rocha y Santa Teresa.

En el caso del departamento de San José, los primeros antecedentes de ocupación y fundación de centros poblados, coincide con el período que Echeverría y Nieto (2014) identifican como “Comienzos de la República” hacia los 1800 con la fundación de San José de Mayo, que asumió roles administrativos. Pero no fue hacia fines de ese siglo y principios del siguiente, en el período de modernización de nuestro país, que la instalación de servicios como la red ferroviaria permitiese reducir los tiempos de traslado (*Ídem.*), y comenzaran a poblarse otras zonas de la costa uruguaya.

Desde la década de 1930, el turismo se vio fomentado estatalmente como una actividad económica alternativa, por lo que se procedió al fraccionamiento de la franja costera del país, acompañado de una forestación con especies exóticas que acondicionara el territorio (Echeverría y Nieto, 2014). Precisamente a partir de la década de 1930 es que la costa de San José comienza a expandirse en población e infraestructura. En este sentido, quizá el hito más determinante del aumento demográfico en la zona costera del departamento de San José, fue la instauración de la “carretera a Colonia”, hoy Ruta Nacional N° 1 Brigadier Manuel Oribe. La misma, atraviesa transversalmente todo el sur del departamento, por lo que guarda una distancia considerablemente corta a la línea de costa, nucleando diferentes poblados vinculados a las dinámicas costeras.

La “carretera a Colonia” fue inaugurada a fines de 1934, en un contexto de declive ferroviario y aumento del atractivo Montevideano. Hasta entonces, San José de Mayo –fundada en 1783- había contado con gran intensidad de actividad demográfica y económica, pero la construcción de la carretera produjo un paulatino desplazamiento del dinamismo hacia la zona sur (y por ende, costera) del departamento (Barrios Pintos, 1986). De esta manera, dicha carretera nucleó a los centros poblados ya existentes de Libertad y Ecilda Paullier, impulsando también el origen de otros como Rafael Peraza y Puntas de Valdez (véase Anexo I).

A mediados del siglo XX, y como consecuencia del mencionado fomento turístico, se desarrollan y consolidan determinadas localidades balnearias, cuyas calles y servicios fueron en su mayoría instalados por privados, ayudando tanto al turismo como a la radicación de población permanente (Echeverría y Nieto, 2014). Tales fueron los casos de Bocas del Cufre, Kiyú-Ordeig y Arazatí, todos con acceso desde la Ruta N° 1.

Bocas del Cufre, ubicado al suroeste de San José, específicamente en la desembocadura del Arroyo Cufre, limítrofe con el departamento de Colonia, fue fundado a fines de la década de 1950. A partir de los sesenta se fraccionó la zona a su vez que se mejoraron los caminos viales, lo cual le brindó desde entonces prosperidad al balneario (Barrios Pintos, 1986). Desde años tempranos, ha preocupado la navegabilidad del Arroyo dado que su boca se cierra con sedimentos movilizados por el viento, por lo que ya Barrios Pintos en 1986, planteaba la “suma importancia” de la construcción de un espigón que despeje la entrada y salida del arroyo.

En la desembocadura del Arroyo Sauce, a la altura de Rafael Peraza, se encuentra Arazatí. Hasta que en la década del cuarenta se prohibió la exportación arenosa hacia Argentina, en la zona se hallaban compañías areneras que vieron el fracaso. Arazatí es una pequeña localidad balnearia que en 1955 proyectaban como portuaria. Tal proyecto consistía en nuclear una zona industrial maderera, una zona residencial, espacios verdes y la provisión de servicios y logística. Sin embargo el proyecto de “Puerto Arazatí” no prosperó, quedando los vestigios de la construcción de un muelle, sumado a unas pocas viviendas de pescadores de la zona (Barrios Pintos, 1986).

Los balnearios de Kiyú y Ordeig se encuentran sobre las barrancas de San Gregorio y Mauricio respectivamente, a la altura entre los poblados de Puntas de Valdez y Libertad. Kiyú-Ordeig tiene sus inicios como tal en la década de 1950, y aunque en un principio el Banco Industrial y Comercial de San José proyectó el uso intensivo de esas tierras mediante el fraccionamiento de chacras, las características físicas del lugar llevaron a la idea de darle un uso turístico y de descanso. Sin embargo, estas mismas características generaban inconvenientes para el acceso a la playa, por lo que se procedió tempranamente a la perforación de las barrancas (Barrios Pintos, 1986).

Retomando la década de 1930, también se realizaron fraccionamientos de terreno a ambos márgenes de la “carretera a Colonia” en la región sur del departamento, lindera a Montevideo (Barrios Pintos, 1986). Región que, conocida entonces como Rincón de la Bolsa y actualmente

como Ciudad del Plata, constituye una conurbación al englobar distintos pero interdependientes centros poblados¹, que fueron fruto del fenómeno del Área Metropolitana de Montevideo (AMM).

El AMM, teniendo a la ciudad de Montevideo como núcleo económico, demográfico y de servicios, generó tanto en el departamento de San José como en el de Canelones (véase Anexo II), ocupaciones basadas en la espontaneidad, el caos, desorden y omisiones varias, en vez de proceder de acuerdo a una estratégica planificación territorial (AAVV, 2007). La expansión urbana en estos departamentos se dio alrededor de las vías terrestres que implican accesos a Montevideo, como la Ruta N° 1, pero para el caso de San José, fue necesaria primero la apertura del puente sobre la Barra del Río Santa Lucía, inaugurado en 1925 (AAVV, 2007).

Entre las razones que impulsaron la metropolización de Montevideo, se cuentan los precios altos de alquiler en la época, por lo que muchas de estas nuevas urbanizaciones correspondían en sus inicios a “casas dormitorio”, además la migración campo-ciudad de quienes pretendían elevar sus niveles de empleo e ingresos al acercarse a la capital nacional (Barrios Pintos, 1986).

De esta forma, a partir del creciente fraccionamiento del territorio de Rincón de la Bolsa, se dio la instalación de diversas industrias en la zona sur de San José que impulsaron el crecimiento poblacional de obreros, empleados y pasivos (Barrios Pintos, 1986), provocando cambios en el uso del territorio a lo largo de buena parte de la Ruta N°1 caracterizados por la alta irregularidad.

Generalidades sociodemográficas de la actualidad

Tomando en cuenta las principales localidades costeras –esto es, aquellas localidades ubicadas en la línea de costa, donde se encuentran los principales balnearios del departamento, y aquellas con mayor distancia a la línea de costa pero que funcionan como centros de referencia demográfica, económica e histórica- la población concentrada en hogares particulares supone el 44,6% del total de San José, véase Tabla II. Eso refleja la importancia de los fenómenos de litoralización (Szephegyi *et. al.*, 2020) tanto a escala nacional como departamental, y metropolización, ya que el peso demográfico de Ciudad del Plata como parte de la AMM es del 29,47% del total departamental. Por contraposición, las localidades balnearias de Kiyú y Boca del Cufre registran 423 y 28 habitantes respectivamente, siendo a su vez las únicas cuya tasa de

¹ Autódromo Nacional, Playa Pascual, San Fernando, Delta del Tigre, Parque Postel, San Fernando Chico, Santa Mónica, Villa Rives y Villa Olímpica, Monte Grande, Santa Victoria, Santa Elena, Colonia Gallard y Colonia Wilson (Barrios Pintos, 1986)

crecimiento anual fue menor que el promedio departamental –o incluso presenta decrecimiento– (INE, MIDES, UNFPA, 2013).

Acerca de la calidad de vida, San José es el departamento costero con mayor porcentaje de población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), siendo éste de 35,7% (Calvo, 2013)², sin embargo existe además una desigual distribución territorial interna al departamento de este indicador. La mayor parte de las localidades costeras, presentan un porcentaje menor al promedio josefino, sin embargo destaca cómo aumenta tal porcentaje para el caso de Ciudad del Plata, que, por la cantidad de población que presenta, es un indicador de la vulnerabilidad de dicha localidad, véase Tabla II.

Finalmente, la mayoría de las localidades costeras del departamento presentan una tasa de actividad entre 60% y 70%, por lo que son cercanos a los promedios departamental y nacional (éste último de 64,5% según MTSS, 2012).

Tabla II – Indicadores sociodemográficos para principales localidades costeras de San José, a partir del Censo 2011

Localidad censal	Población en hogares particulares	Población en hogares particulares (%)	Tasa media anual de crecimiento 1996-2011	Porcentaje de población con al menos una NBI	Tasa de actividad
Ciudad del Plata	31.083	29,47	2,74**	47,1	63,4
Kiyú	423	0,40	0,14	37,1	62,1
Boca del Cufre	28	0,03	-5,06	16,2*	50,0*
Libertad	10.101	9,58	1,28	27,9	68,5
Puntas de Valdez	1.491	1,41	2,36	26,3	67,3
Ecilda Paullier	2.740	2,60	1,47**	27,0	61,0
Rafael Peraza	1.259	1,19	2,05	18,6	60,4
Total	105.478	100	0,74	35,7	63,3

departamental

*Cifra correspondiente a “localidades menores”

**Promedio obtenido de las localidades desagregadas

Fuente: INE, MIDES, UNFPA (2013)

² Seguido por Rocha con 35,0%, Maldonado con 34,5%, Canelones con 33,6%, Colonia con 30,3%, y en último lugar Montevideo con 26,8% (Calvo, 2013)

Marco conceptual

Para la realización de esta investigación se utilizarán, por un lado, un conjunto de conceptos que hacen al enmarque, caracterización y delimitación del objeto de estudio, destacando los conceptos de Manejo Costero Integrado y las nociones de Desarrollo Sostenible y Ordenamiento Territorial. Por otro lado, se adoptará determinado marco teórico a través del cual analizar la información recabada, un *meso-análisis* de Políticas Públicas. El nexo entre ambos bloques conceptuales será la concepción del Manejo Costero Integrado como política pública.

Manejo Costero Integrado como política pública y su relación con el Desarrollo

Partiendo de una definición de zona costera como la expresada en el apartado anterior de “Zona costera en Uruguay: una aproximación”, el Manejo Costero Integrado (MCI) constituye el proceso mediante el cual se gestionan las actividades a realizar en ella, procurando su preservación y cuidado a través del tiempo.

El MCI es definido por Menafrá y Conde (2002) como multidisciplinario e intersectorial por involucrar saberes de distintas disciplinas científico-académicas, como las ciencias biológicas, geológicas, geográficas pero también como las sociales y económicas, al entender la complejidad de la zona costera como tal, integrando a su vez estos conocimientos científicos con otros niveles como el gubernamental, la comunidad y los diferentes intereses sectoriales y públicos.

El concepto de MCI engloba diferentes términos utilizados en la práctica como “manejo de zonas costeras”, “planificación o gestión integrada de recursos costeros” (Menafrá y Conde, 2002), pero también unifica el objetivo central de todos ellos, el cual es “...sentar las bases para el establecimiento de políticas, planes y programas a nivel nacional y local, planificando y gestionando de forma integrada y participativa las actividades socio-económicas en la zona costera” (Echeverría, 2014: 19).

De esta forma, analizar el MCI como política pública es posible, en la medida que una política pública se define como un conjunto de decisiones o acciones que, de manera intencional, diferentes actores toman con el fin de resolver una situación considerada como problemática a nivel político y colectivo (Subirats, 2008). Sobre esto se profundizará en el próximo apartado.

En el caso del MCI entonces, se trata de solventar determinados desafíos de tipo económico, político y medioambiental que vulneran el estado de las zonas costeras y el bienestar de su población. Tales desafíos son enumerados y categorizados por Baztan, *et. al.* (2012) en cuatro

tipologías, dentro de las que se pueden identificar las problemáticas tomadas por Conde (2013) y Echeverría (2014) en el apartado anterior.

Primeramente los desafíos de primer orden, aquellos que afectan o repercuten directamente en la vida de la población costera -pero no exclusivamente a ellas- al incluir temáticas de salud, nutrición, educación entre otras. Los desafíos políticos, en segundo lugar, engloban aspectos de control, protección y monitoreo hacia las zonas costeras y sus recursos, así como aspectos de transparencia y de conjunción o armonización de intereses a distintas escalas, a ser nacional, regional, municipal, entre otras. El cambio climático y la contaminación constituyen el tercer desafío recogido por Baztan, *et. al.* (2012), dentro del que incluyen el aumento de las temperaturas y el nivel del mar, la erosión costera, inundaciones, polución debido a residuos tóxicos y demás. Por último, el cuarto desafío refiere a una necesidad política pero también académica, referida a la de investigación consolidada, firme y destinada a la acción, en cuanto a los procesos sociales y ecológicos que subyacen las zonas costeras.

Resulta interesante que también en Baztan, *et. al.* (2012) se enlisten ciertos lineamientos sobre los cuales sentar las bases de las posibles resoluciones a los mencionados desafíos. Entre estos identifica “Modelos económicos y de desarrollo”, “Legislación y regulación”, “Gobernanza y articulación global+local” y “Acciones políticas colaborativas”, expresando la necesidad de tomar medidas desde la coordinación y consenso, entre diferentes escalas territoriales, diferentes posiciones sectoriales o disciplinares, enfatizando la importancia de las conexiones, del valor local de las comunidades costeras, y de la legalidad y oficialidad de protocolos y directivas. Estos lineamientos se pueden relacionar directamente con los conceptos de Desarrollo Sostenible, Ordenamiento Territorial y Gobernanza como modelo de política pública, los cuales se desarrollarán en los siguientes apartados.

Desarrollo sostenible

A partir de que “*Existe un desequilibrio entre el modelo económico predominante y el medioambiente –y- operaciones industriales y hábitos destructivos tienen que cambiar e integrar las terribles consecuencias sociales y medioambientales*” (Baztan, *et. al.* 2012: 4), se vincula el texto de Baztan, *et. al.* con el término *desarrollo sostenible*. Éste se acuñó formalmente por primera vez en la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas de 1987, en un intento por reconciliar las nociones de bienestar, calidad de vida, recursos naturales y sociedad. Así, los antecedentes en cuanto a movimientos ambientalistas problematizaron la relación

destruccion del desarrollo con respecto a la naturaleza (Escobar, 1995), por lo que se incorporó la relevancia de la preservación medioambiental al discurso acerca de desarrollo y crecimiento económico de la época. En el denominado Informe Brundtland, fruto de dicha conferencia, se define al desarrollo sostenible como aquel que, aun satisfaciendo las necesidades actuales de la población, no ponga en riesgo que las generaciones venideras también tengan la oportunidad de satisfacer las suyas (CMMAD, 1987).

En este sentido, el objetivo del desarrollo es satisfacer las necesidades humanas esenciales, implicando una transformación progresiva de la economía y la sociedad en general. Sin embargo, al reconocer las limitaciones de los recursos naturales para la satisfacción, presente y futura, de estas necesidades, surge la relevancia de la durabilidad, o sostenibilidad a lo largo del tiempo, de un proceso de desarrollo que mantenga determinadas pautas de conservación de estos recursos.

Así, en CMMAD (1987) se hace hincapié en diferentes aspectos en los que incidir en pos de perseguir el desarrollo sostenible. Aspectos como la relación entre crecimiento demográfico y uso de los recursos naturales, la urbanización, en la prevalencia de modos de producción predatorios, usos ineficientes de diferentes tipos de energía, aumentos de productividad (producir más, con menos recursos), entre otros.

Esta manera de conceptualizar la sostenibilidad del desarrollo, si bien ha sido ampliamente cuestionada y criticada –se recomienda la lectura de textos como el de Escobar (1995)- también ha servido de base conceptual y normativa a diferentes organismos. En nuestro país, por ejemplo, la Ley General de Protección del Medio Ambiente (17.283) se sirve de esta definición de desarrollo sostenible, en cuanto al componente de justicia intergeneracional, para justificar la necesidad de preservar los recursos naturales. Dicho esto, para la presente investigación bastará haber definido el desarrollo sostenible en los términos del Informe Brundtland, reconociendo las plausibles ambigüedades o limitaciones que pueda tener.

En la actualidad, desde las Naciones Unidas el desarrollo sostenible se concibe desde una visión integral, con carácter mundial y reconocimiento de las especificidades, ya que “... *parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes*” (Asamblea General de ONU, 2015: 5). Por lo tanto, toma protagonismo la

premisa de la necesidad de intervenir de manera activa sobre los procesos de desarrollo, creando así los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas específicas, en el marco de la creación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* a modo de sintetizar las áreas donde se debe trabajar desde diferentes tipos de actores para favorecer procesos de desarrollo sostenible (véase Anexo III).

A modo de evaluar el impacto de las diferentes iniciativas públicas y privadas sobre los ODS de la Agenda 2030 en nuestro país, organismos como OPP han estado a cargo de la realización de Informes Nacionales (OPP, 2017, 2018_a y 2019) e Informes de localización de los objetivos, donde especifica las capacidades generadas a nivel departamental de cada división administrativa (para el caso de San José: OPP, 2018_b).

Ordenamiento territorial

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA, s/f₂) define al ordenamiento territorial como “...*el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen como cometido implementar una ocupación ordenada y un uso sostenible del territorio*”. A través de estas acciones se busca regular el uso del territorio para toda clase de actividades económicas, sociales y de vivienda, de manera tal que se promueva el desarrollo sostenible en el mismo. De esta forma, el ordenamiento territorial tiene como desafíos la mejora de la calidad de vida de la población, la integración social y el buen uso de los recursos naturales.

En el caso de nuestro país, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008 (N° 18.308) y la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana de 2009 (N° 18.567) construyeron *hitos*, según expresa Magri (2011), en materia de legislación normativa. La primera por incorporar derechos, obligaciones, competencias y participación en cuanto a la persecución de los objetivos de interés en la materia, mediante el diseño de planes y programas; la segunda por la creación de un nuevo nivel de gobierno con competencias directas en materia local o territorial, que habría de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de diseño e implementación de políticas, redefiniendo la manera en que Estado, sociedad y mercado se relacionan.

Recapitulando

A modo de recapitulación, el Manejo Costero Integrado es un concepto que a efectos prácticos tiene el cometido de aportar a la transformación de la vulnerable y compleja situación de las zonas costeras, tomando como insumos teóricos o vinculándose directamente, con constructos

desde la ciencia política y los estudios del desarrollo como los esbozados, así como de otras disciplinas de múltiples áreas. Partiendo desde estas líneas teórico-conceptuales, será interesante el estudio del MCI en el departamento de San José como un proceso de toma de decisiones con el fin de aportar al desarrollo de sus zonas costeras, desde múltiples coordinaciones y estrategias de planificación.

Políticas públicas: nociones principales

Habiendo definido la política pública como una decisión, acción, o conjunto de ellas, que se adoptan con el fin de solucionar un problema público (Subirats, 2008), se procederá a continuación a hacer una revisión bibliográfica acerca del ciclo de políticas, los diferentes modelos de política encontrados en la empiria y la teoría, así como de la formación de la agenda de dicha políticas, es decir de la elección de las temáticas sobre las cuales se realiza política pública.

Estudiar al MCI como política pública, implica que se pueda circunscribir en el marco analítico que varios autores denominan *policy proces* o *policy cycle*. Desde mediados del s. XX, se ha incorporado la noción de que la política es un proceso que se hace a través de etapas con características propias y también conexiones entre ellas (Aguilar Villanueva, 1993; Parsons, 2007). Si bien hay distintas versiones de cuáles son las etapas que atraviesa la política, un esquema básico puede ser el esbozado en la Ilustración I, partiendo de cierto problema, que debe ser definido, para poder identificar posibles soluciones, las cuales se implementan de manera operativa, pero están sujetas a evaluación de impacto y resultados.

Ilustración I – Ciclo de Políticas Públicas



Fuente: Parsons (2007: 111)

Este trabajo podría considerarse, en términos de Parsons (2007) un *meso-análisis* de las políticas públicas de MCI, caracterizándose por estudiar “...*el vínculo entre la definición de los problemas, la definición de las agendas y el proceso de toma de decisiones e implementación*” (Parsons, 2007: 117).

Formación de la agenda

Dicho lo anterior, el enfoque de este trabajo partirá en la etapa de “definición de problema” del *policy cycle*, correspondiente a la formación de la agenda de políticas públicas, así como su relación con la implementación de las políticas.

Siguiendo a Aguilar Villanueva (1993) existen diferentes tipos de problemas, que varían por sus intereses, su grado de consenso, su complejidad, entre otros, pero que tienen en común la búsqueda de atención por parte de las autoridades gubernamentales, atención que derivaría en iniciativas para encontrar solución a dichos problemas. Si algunos de estos problemas nacidos en la sociedad civil, logra formar parte del temario de los asuntos considerados públicos, es decir, asuntos sobre los cuales el Estado actúa, puede decirse que el problema pasa a integrar la agenda de gobierno.

En este sentido, Aguilar Villanueva (1993) define agenda de gobierno como aquellas demandas, problemas o asuntos que en su conjunto, los gobernantes han seleccionado como objetos de su acción. A este tipo de agenda, Elder y Cobb (1993) también denominan institucional o formal, distinguiéndolo de otro tipo de agenda que existe entre los ciudadanos o el sistema político general, a la que llaman agenda pública, sistémica o constitucional, y puede preceder y determinar a la primera.

Así, mientras la agenda pública comprende aquellos asuntos que una comunidad política percibe que deben ser atendidos por el gobierno, la agenda institucional recoge los asuntos sobre los cuales efectivamente actúa.

Modelos de política pública

Siguiendo a Guy Peters (1995) las diferentes etapas del *policy cycle* pueden efectuarse desde dos modelos (ideales, teóricos) que resultan opuestos en cuanto a la relevancia o autoridad de diferentes actores a la hora de hacer políticas públicas, a los que denomina como “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*). En resumen, el modelo “de arriba hacia abajo”, con aspectos característicos del “neo-institucionalismo”, se basa en el imperio de la ley y

las instituciones, la cual autoriza y legitima las líneas jerárquicas de mando, tratándose de un modelo de cierta manera lineal, fuerte políticamente, que supone tener capacidad técnica y burocrática para producir los resultados deseados (Peters, 1995).

El modelo “de abajo hacia arriba”, por su parte, supone una ampliación de la participación ciudadana en la hechura de políticas, sumando importancia a los niveles más bajos de gobierno, por su contacto más directo con la ciudadanía, la cual a su vez debería adquirir mayores niveles de agencia o autoridad (Peters, 1995).

Como ventajas o puntos a favor del modelo *top-down*, Peters (1995) menciona su tendencia a la uniformidad y búsqueda de igualdad, mayor capacidad técnica, la certidumbre o la posibilidad de predecir resultados, mientras que como desventajas como el riesgo de no contar con capacidad de adaptación de las decisiones (según su contexto espacial y temporal). Se puede resaltar a su vez, que los modelos *top-down* se han visto envueltos en críticas hacia concepciones más tradicionales de la democracia, donde la participación y demandas ciudadanas quedaban circunscriptas sobre todo a elecciones y mecanismos limitados; de esta manera el criterio primordial habría dejado de ser la democracia, pasando al imperio de la ley (Peters, 1995), existiendo así, si se quiere, una falta de legitimidad hacia ciertas políticas realizadas de manera verticalista.

Mientras tanto, como fortalezas del modelo *bottom-up*, Peters (1995) nombra la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales, lo cual influiría en la equidad y la mayor influencia recíproca entre ciudadanía y distintos entes estatales, siendo algunas desventajas de éste la posible fragilidad de los consensos y negociaciones realizadas, la falta de certeza de eficacia y un menor manejo de herramientas técnicas y burocráticas.

Procesos de gobernanza

Siguiendo la lógica de los planteos *bottom-up*, ha aumentado el apoyo a la idea de que accionares de tipo lineal o jerárquico no resultan suficientes para poder dirigir los diferentes aspectos de la sociedad, definir los objetivos a perseguir y cómo obtenerlos, y que por ende los actores sociales tienen capacidades que resultan valiosas para la toma de decisiones. Esto es, según Aguilar Villanueva (2010) la noción de gobernanza. El autor resalta así las formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación entre diferentes tipos de actores que habrían de caracterizar los procesos de gobernanza necesarios para la resolución de problemas.

De esta forma, tomando los aportes de Caporale, Tejera y Piriz (2014), los procesos de gobernanza pueden involucrar dos dimensiones: por un lado, la coordinación y acuerdo entre

actores estatales de manera horizontal, en términos de cooperación por sobre las jerarquías subyacentes. Por el otro, se extiende la misma lógica de horizontalidad y cooperación con respecto a organizaciones sociales y comunidades locales, reconociéndolas como partes involucradas en la gestión de un tema de interés.

Desde bibliografía sobre MCI en particular, se esbozan beneficios de la participación mediante la gobernanza como la creación de consenso, confianza y cooperación, el manejo más solvente de los conflictos, y la construcción de sentido de identidad y orgullo local (Caporale, Tejera y Piriz, 2014), lo cual debería propiciar soluciones más profundas y sostenibles en cuanto al manejo de sistemas complejos como el costero.

Wayne Parsons (2007) recoge bibliografía que señala que las políticas públicas son el resultado de complejas interconexiones, formales como informales, entre distintas personas y organizaciones. A este tipo de modelos de formulación de políticas se le denomina bajo la metáfora de *red*, resultando importantes en aquellas comunidades con un alto grado de pluralismo, donde las influencias políticas son múltiples y dispersas.

De esta manera, al aceptar que las políticas públicas en realidad son fruto de diversas interacciones entre actores públicos y privados, y no meramente del accionar estatal, se ha introducido el concepto de *red* o *policy network* como una forma específica de gobernanza (Zurbriggen, 2003; Jordana, 1995). En esta línea, si bien existen numerosas maneras de caracterizar las redes, aquí será tomada en cuenta la tipología sugerida por Marsh y Rhodes (1992), recogida por Jordana (1995) y Zurbriggen (2003), la cual es creada en base al tipo de interacciones entre los miembros de la red, así como de la distribución de los recursos. Así, por un lado se encuentran las *comunidades políticas* y por otro las *redes de asuntos*, pudiendo existir diversas configuraciones intermedias.

En primer lugar, las comunidades políticas se caracterizan por ser redes cerradas, en la medida que el número de actores participantes es conocido y limitado, los cuales comparten algún interés bien delimitado. Las interacciones entre los miembros de las comunidades son frecuentes y relevantes, por lo cual el llegar a consensos no presenta mayores dificultades. Se da un intercambio de los recursos de los miembros en el proceso de negociación para acordar aspectos de las políticas públicas, de manera de garantizar que se sujeten a las decisiones tomadas. Por último, existen equilibrios de poder en este tipo de red, en la medida que aun habiendo dominancia de algún grupo sobre el resto, todos los miembros se ven beneficiados si la comunidad lo hace.

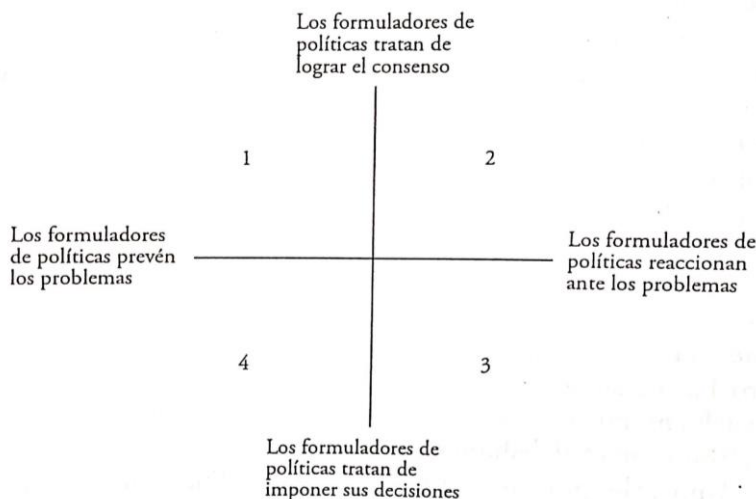
Por otro lado, para Marsh y Rhodes las redes de asuntos se tratan de redes abiertas, en el sentido de no limitar el número de miembros ni su ingreso, de la misma manera que presentan interacciones fluctuantes. Los intereses que vinculan a sus miembros pueden abarcar un amplio espectro, y existe una desigual distribución de recursos y poder, por lo que el consenso entre las partes es variante.

En suma, mientras las comunidades políticas son una forma institucionalizada de red (Zurbriggen, 2003), que resultan más estables y consistentes (Jordana, 1995), las redes de asuntos se dan sobre todo en ámbitos donde aún no existe dominio establecido de algún grupo o institución (Zurbriggen, 2003), por lo que son más inestables, sujetas a cambios de manera continua (Jordana, 1995).

Estilos de políticas públicas

Parsons (2007) recoge un aporte de Richardson *et. al.* (1982) acerca de dos dimensiones que definen distintos estilos de política. Una dimensión contrapone estilos en cuanto al ingreso de los problemas en la agenda de los formuladores, existiendo por un lado un estilo anticipatorio a los problemas, y por otro un estilo de reacción ante las circunstancias que se presentan. La segunda dimensión contrapone, por su parte, un estilo que busca consenso entre las partes interesadas para la resolución de problemas, y por otro un estilo con tendencia a imponer sus decisiones. Así, se conforma el esquema de la Ilustración II, cuyos cuadrantes describen distintas maneras en que interactúan las redes o comunidades de política, realizando combinaciones posibles entre las categorías de cada dimensión.

Ilustración II - Dimensiones del estilo de políticas públicas



Fuente: Parsons (2007: 216) adaptado de Richardson (1982)

Dimensiones institucionales de las políticas públicas

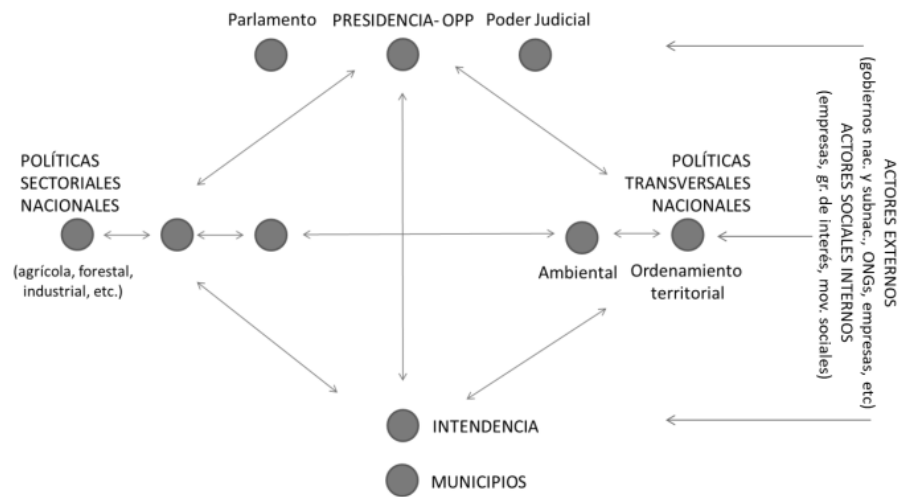
Tejera (2019) propone el análisis de las políticas en base a otras dos dimensiones, por un lado la dimensión sectorial, es decir que los procesos sean impulsados y aplicados por instituciones sectoriales, en base a instrumentos propios, o por el contrario si se impulsan de manera multisectorial o bien transversal. Una segunda dimensión es la territorial, o el nivel de gobierno que impulsa la política.

Con diferentes combinaciones de estas dimensiones, Tejera propone cuatro tipos de impulsos de política. En primer lugar los Sectoriales “puros”, es decir procesos impulsados por la institución sectorial del área temática correspondiente a la política, asumiendo y haciéndose cargo de los temas que ingresan en su agenda. En muchos casos, según Tejera, los impulsos sectoriales suelen darse de manera proactiva, con temas que ingresan tempranamente en la agenda de la institución y son asumidos por ella. En cambio, puede también actuarse de manera reactiva a tensiones de tipo multisectorial o relacionadas a otro nivel de gobierno.

En segundo lugar, en los procesos Multisectoriales horizontales se dan articulaciones entre la institución sectorial a cargo, con otras instituciones sectoriales o bien transversales. Un tercer caso es el de Multisectoriales descendentes, es decir que son impulsados desde el nivel nacional hacia los departamentales, buscando incorporar nuevas prácticas o estándares. En cuarto lugar, se encuentran los Multisectoriales ascendentes, los cuales son procesos impulsados desde el segundo nivel de gobierno y tienden a generar marcos distintivos en cada unidad subnacional.

En la Ilustración III se esquematiza el sistema de interacciones entre las dimensiones social y territorial descritas por Tejera (2019), a partir de las cuales podrían definirse las categorías de impulsos de política descritos anteriormente.

Ilustración III – Sistema de interacciones entre la dimensión sectorial y la dimensión territorial



Fuente: Tejera (2019)

Delimitación del objeto de estudio

En base a lo expuesto en los apartados de *Antecedentes* y *Marco conceptual* pueden esbozarse las siguientes preguntas y objetivos de investigación.

Pregunta general	Objetivo general
¿Cuáles son las prioridades en la agenda en relación a manejo costero en el departamento de San José, en el período 2015-2020?	Analizar las prioridades en la agenda en relación a manejo costero en el departamento de San José, en el período 2015-2020
Preguntas específicas	Objetivos específicos
1. ¿Qué temas están incluidos en la agenda en relación al manejo costero del departamento? ¿Cómo se incorporaron en dicha agenda?	1. Indicar los temas incluidos en la agenda respecto a manejo costero del departamento y su incorporación en la misma
2. ¿Qué actores intervienen en la conformación de dicha agenda? ¿Cuáles son sus intereses? ¿Cómo se vinculan entre sí?	2. Identificar los actores e intereses relevantes que intervienen en la conformación e implementación de la agenda, así como los vínculos existentes entre ellos

- | | |
|--|---|
| <p>3. ¿En qué se diferencian los asuntos prioritarios de la agenda en la <i>zona costera metropolitana</i> y la <i>no metropolitana</i> del departamento? ¿Existen diferencias en cuanto a su gestión?</p> | <p>3. Señalar las diferencias en cuanto a prioridades en la agenda y su gestión, entre la <i>zona costera metropolitana</i> y la <i>no metropolitana</i> del departamento</p> |
| <p>4. ¿Qué implicancias para el desarrollo sostenible pueden identificarse detrás de las prioridades en la agenda?</p> | <p>4. Identificar las implicancias para el desarrollo sostenible que tienen las prioridades en la agenda de manejo costero de este departamento</p> |

Es necesario definir explícitamente dos aspectos que hacen a estas preguntas y objetivos de investigación: el período comprendido y la división geográfica.

En primer lugar, se pretende abarcar el período comprendido entre 2015 y 2020 a fines de acotar temporalmente la investigación, y por lo tanto los datos necesarios de recabar. Dichos años delimitan un período administrativo a nivel nacional, departamental y municipal, pudiendo entenderse que influya, delimite o enmarque gran parte de la agenda relacionada a MCI en general, y en el departamento en particular. Aún así, se contemplarán de igual modo aquellas políticas que, habiendo sido formuladas e/o implementadas en años previos a los mencionados, continúen como prioridad en la agenda.

En segundo lugar, como se ha expresado en la sección de *Antecedentes*, el departamento de San José presenta un fenómeno de metropolización que afecta a parte importante de su territorio y población. Sin embargo el resto del departamento no presenta características metropolitanas, sino que cuenta con otros tipos de patrones de ocupación y uso de las tierras, incluyendo las costas. Así, se pretenderá comparar la información recabada para los casos de la Zona Costera Metropolitana (ZCM) y la Zona Costera No Metropolitana (ZCNM) del departamento. A los efectos de esta investigación, la ZCM incluirá exactamente las localidades correspondientes a la conurbación de Ciudad del Plata, entre el límite con el departamento de Montevideo, el Río Santa Lucía y el km. 39 de la Ruta N°1. Por su parte, la ZCNM abarcará entre el límite con el departamento de Colonia y el km. 39 de la Ruta N°1.

Estrategia metodológica

Para el cumplimiento de los objetivos de investigación planteados, se puede considerar que la más adecuada estrategia metodológica a seguir, tendría carácter cualitativo. Como ventajas del enfoque cualitativo se encuentran su apertura, flexibilidad y densidad, por permitir recabar información detallada y profunda de los fenómenos mediante etapas de procedimientos que se retroalimentan entre sí, así como la relevancia que toman las subjetividades de los sujetos de estudio (Quiñones y Acosta, 2014).

Técnicas y muestreo a utilizar

La principal técnica que se va a emplear para la recolección de datos relevantes para esta investigación es la entrevista estructurada o semi-estructurada, buscando a través de la interlocución, aquello que supone ser significativo de la temática, así como recogiendo las interpretaciones y percepciones de los entrevistados (Ruiz Olabuénaga, 2012).

Como técnicas subsidiarias se emplearán, por un lado, análisis de contenidos, es decir la lectura objetiva y sistemática de documentos existentes acerca de la temática, y por otro lado, la observación (participante y no participante) con el fin de contemplar y analizar los hechos mientras suceden, provocando la mínima injerencia posible (Ruiz Olabuénaga, 2012).

Se llevará a cabo un muestreo de tipo cualitativo, en el que primará el criterio de representación socioestructural, en base a las conceptualizaciones teóricas realizadas (Mejía Navarrete, 2000). En esta investigación, el muestreo primario se realizará en base al análisis de material documental, identificando ciertos actores de relevancia. Sin embargo, también se procederá a realizar una *bola de nieve* a través del contacto y entrevista con los actores identificados, permitiendo acceder al contacto con actores que, de lo contrario, no figurarían como relevantes en los documentos revisados.

De esta manera, se realiza el análisis de distinto tipo de material documental, entre los que se encuentran noticias de prensa, documentos y resoluciones oficiales, artículos de sitios web relevantes, entre otros (véase Anexo IV). La recolección de dicho material, en parte ha sido previo a la realización de las entrevistas –y por tanto aportando a definir la muestra-, y otra parte ha sido a partir de la misma.

Se procedió además a realizar 16 entrevistas entre marzo y junio de 2019, de las cuales seis son representativas del Gobierno Departamental de San José (a nivel central) en sus diferentes Direcciones u Oficinas, tres representan a los Gobiernos Municipales, tres refieren a organismos

sectoriales del Gobierno Nacional y cinco representan a organismos privados o de la sociedad civil (véase Anexos V, VI y VII).

Por otra parte, se realiza una observación no participante en una charla en el Liceo de Libertad acerca del proyecto “Arenas de Kiyú” (2 de mayo de 2019), además de dos instancias de observación participante, la primera en el Taller “Dialogando sobre el Patrimonio de Kiyú-Ordeig” (24 de mayo de 2019), que forma parte de la implementación del Proyecto Sendero Ecoarqueológico de Kiyú, y la segunda en una jornada de construcción de cercas captoras de arena, también en Kiyú (25 de mayo de 2019).

Principales resultados

En este apartado se realiza la presentación de los principales resultados obtenidos a partir del uso de las técnicas mencionadas. Primeramente se distinguirán los instrumentos de política incluidos en la agenda que se han identificado, a partir de categorizar los mismos en cinco áreas temáticas a ser, Conservación ambiental, Ordenamiento Territorial, Accesibilidad, Turismo y Pesca artesanal. De ellos, los tres primeros pueden considerarse áreas de corte transversal, por no tener una definición limitada de los sectores institucionales que se pueden ver involucrados, sino que más bien son llevados a cabo mediante acciones de tipo multisectorial. Los dos últimos por su parte, sí tienen un enfoque claramente sectorial, pudiendo identificarse más fácilmente el o los sectores intervinientes en las políticas. De esta forma, para cada una de estas áreas se procederá a describir brevemente los casos particulares de instrumentos de política generados, así como los modelos de política pública a partir de los cuales se formulan o implementan, los actores incluidos en cada uno, y los alcances y desafíos que se manifiestan.

En segundo lugar, se procederá a analizar las disparidades en cuanto a generación de políticas de MCI en el departamento, distinguiendo geográficamente entre Zona Costera Metropolitana (Ciudad del Plata) y Zona Costera No Metropolitana (resto de la costa de San José).

Por último, a partir de los análisis elaborados en primer y segundo lugar, junto a la revisión bibliográfica realizada, se podrá enlistar aquellas consecuencias generales de las políticas en agenda sobre la dimensión sostenible del desarrollo de las costas en el departamento.

Emergentes transversales: generalidades e instrumentos de política

Conservación ambiental

Uno de los tópicos más trabajados en cuanto al MCI del departamento ha sido el referido a conservar o restaurar los entornos ambientales de la faja costera, mediante acciones o políticas puntuales a detallar a continuación. Dichas acciones emergentes ingresan en la agenda pública e institucional –con más fuerza en la segunda- de manera más reactiva o anticipativa a los problemas (en términos de Richardson, *et. a.l.* 1982, en Parsons, 2007), dependiendo de la naturaleza de cada política.

Para las diferentes áreas, se generan redes con múltiples actores, tanto del Segundo y Tercer Nivel de Gobierno, como sectoriales nacionales y actores locales, con diferentes configuraciones en cuanto a liderazgo y vínculos conformados, primando sobre todo la multisectorialidad y la horizontalidad (Tejera, 2019).

En ciertos casos, aunque la iniciativa y puesta en agenda se diera por parte institucional, la interiorización de los actores locales (civiles y privados) llevó a aumentar la carga de trabajo y el compromiso a posteriori con la política. Además, los iniciales vínculos formales e institucionales, pueden haber derivado en vínculos de confianza, sumado a un grado de informalidad que aparenta favorecer la cotidianeidad del trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior ni lo descrito a continuación para cada proceso o instrumento de políticas, el eje de conservación ambiental en el departamento cuenta como desafíos principales, el generalizar a la mayor cantidad de áreas o sectores los enfoques utilizados, así como la extensión de conciencia medioambiental para toda la población, a través de procesos generalizados de educación ambiental o participación ciudadana.

Restauración del ecosistema costero: a partir de los daños generados por fuertes fenómenos de temporal en octubre de 2012 en los balnearios del departamento –especialmente Kiyú-, el GDSJ³ con asistencia por parte del MVOTMA (a través de la DINAMA y la Oficina de Cambio Climático) incorporó la temática a la agenda institucional, al plantearse la necesidad de intervenir de manera tal de generar procesos de restauración dunar en aquellos sitios afectados.

³ Por parte del GDSJ se creó en 2015 una Comisión o Gabinete de Cambio Climático, integrada por distintas dependencias departamentales con el fin de coordinar acciones e iniciativas afines a mitigar los impactos del cambio climático sobre diferentes áreas de desarrollo del departamento. Dicho Gabinete está conformado por miembros de la Oficina de Ordenamiento Territorial, Dirección de Arquitectura, Dirección General de Obras, Dirección General de Gestión Ambiental y Salud, Agencia de Desarrollo de Ciudad del Plata, y la Dirección General de Desarrollo (GDSJ, 2015). Además, existió participación activa del Municipio de Libertad.

Entre esos actores, se emprendió un trabajo “basado en adaptación a ecosistemas” (Entrevista N° 9), que incluyó intervenciones sobre la infraestructura pluvial (para disminuir el impacto de las aguas de lluvia sobre las barrancas), tala y recambio de árboles exóticos de gran porte por autóctonos, acondicionamiento de barrancas buscando cambiar el perfil de playas, y la captación de arena movilizada por el viento para la regeneración de las dunas mediante obras blandas y asequibles como las “cercas captoras de arena”. La decisión de enfocar la política a ese tipo de acciones, responde a seguir el ejemplo de antecedentes de trabajos similares en balnearios de las costas de Rocha, Maldonado y Canelones, realizados desde 2008 aproximadamente, donde los resultados obtenidos han sido evaluados como positivos.

El conjunto de intervenciones logró que, en el período comprendido entre 2013 y 2014, se recuperara un volumen de arena de aproximadamente 10.000m³ en Kiyú, además de existir cambios favorables en cuanto a la pendiente de la barranca y perfil de la playa. En otros puntos de la costa del departamento, como Playa Pascual y Arazatí, se trabajó de manera similar a la descrita para el caso de Kiyú, pero no obteniendo resultados positivos de alta magnitud, debido a que el “proceso de deterioro” es aún mayor (Entrevista N° 9).

A partir de la visualización de resultados positivos, paulatinamente se logró el apoyo y reconocimiento por parte de los actores locales de diferentes zonas, interiorizando y replicando el trabajo realizado institucionalmente. Así, tanto la Comisión de Vecinos de Kiyú, como la organización de la sociedad civil Locos por Playa Pascual, obtuvieron fondos del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), bajo la línea estratégica de Gestión ambiental para la restauración costera (PNUD, 2018). Este punto puede ser considerado un logro en sí mismo de la política, debido a que al principio de implementación de la misma, existía un alto y generalizado grado de resistencia, escepticismo o incertidumbre acerca de su funcionalidad.

Área Protegida Humedales de Santa Lucía: se incorporó al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SNAP) en 2015, cuya propuesta fue presentada en 2008 por los gobiernos departamentales involucrados, a ser Canelones, Montevideo y San José. Dicha incorporación reconoce la vulnerabilidad ambiental que presentan los bañados o humedales, dadas sus particularidades en cuanto a biodiversidad y ecosistemas, sumadas a las características económico-productivas y demográficas del Área Metropolitana comprendida.

La gestión de esta Área Protegida se da de manera conjunta entre el MVOTMA y las tres Intendencias mencionadas, habiendo creado así un Comité de Gestión del Área, el cual está

actualmente trabajando en la formulación de un Plan de Manejo del Área. El cometido de dicho Plan es detallar y especificar las características de las acciones a tomar (o evitar) a fin de hacer un uso responsable del área en cuanto a sostenibilidad ambiental, actividades económicas, desarrollo turístico, uso del suelo, control y vigilancia, entre otros.

Como pendiente o desafío principal de esta política se identifica en las entrevistas realizadas, el contar con recursos propios del Área para su gestión sostenible en el tiempo: “...se trata de que pueda tener sus recursos propios y se gestione, que la gestión sea de los organismos públicos pero a través de esa fundación. Como forma de atraer fondos para poder financiar un montón de actividades que hoy, por los escasos números con los que cuentan los organismos públicos a veces se hace inviable, más embarcaciones, más personal custodiando el Área, cartelería, difusión, etcétera, etcétera.” (Entrevista N°15)

Ordenamiento Territorial

Las políticas en cuanto a Ordenamiento Territorial en el departamento, se realizan por iniciativa del GDSJ, en base al impulso de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008, creando un Equipo Interdisciplinario de Ordenamiento Territorial, conformado por diversas dependencias del mismo Gobierno Departamental (Entrevista N° 5), el cual ha calificado en su último Proyecto de Presupuesto Quinquenal al ordenamiento territorial como una de sus prioridades (GDSJ, 2016).

Así, con participación y liderazgo por parte del GDSJ, se generan procesos de gobernanza que también incluyen al Tercer Nivel de Gobierno correspondiente, actores sectoriales nacionales –DINOT, UdelaR, MEC, entre otros-, además de participación ciudadana mediante mecanismos consultivos, donde los vínculos generados se limitan en lo formal e institucional.

En términos de Richardson, *et. al.* (1982, en Parsons, 2007), más allá del estilo anticipatorio que caracteriza a cualquier política de planificación, y en este caso territorial, los primeros pasos en materia de Ordenamiento Territorial *per se* en el período en San José, tuvieron un tinte reactivo, al intentar responder y solucionar un problema puntual en aquel momento.

Los desafíos en esta área son bastante generalizados, no distinguiéndose muchas veces en las entrevistas a qué instrumentos específicos corresponden. Entre dichos desafíos se encuentran la participación ciudadana (es decir los aportes de la ciudadanía durante la formulación de las políticas) y la aceptación de las mismas *ex-post*, existiendo resistencia y descontento con nuevas normativas que limitan, regulan y/o prohíben determinadas acciones acerca del uso del suelo. En

parte, dicho descontento se ve fundamentado por antecedentes de uso o permisos (de incluso varias décadas) contradictorios a los exigidos en la actualidad. Las autoridades no logran adjudicar una clara respuesta a esta falta de participación, pero se mencionan algunas posibilidades como una ineficaz estrategia de comunicación, falta de interés de la población por planificar a mediano y largo plazo (y su contraparte, exceso de demandas cortoplacistas), postura del ordenamiento territorial como obstaculizador de emprendimientos o construcciones en general (Entrevistas N° 2, 5, 11).

Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: se aprueban en 2013 e incluyen un relevamiento del total de localidades, sistemas urbanos, industriales y logísticos ubicados en el departamento, un listado de objetivos estratégicos en cuanto a distintos aspectos (recursos naturales, recursos patrimoniales, ocupación del territorio, educación, infraestructura, modelos de desarrollo e institucionalidad), lineamientos y acciones estratégicas según la especificidad del territorio a ordenar, una primera categorización de los suelos del departamento, entre otros.

Al igual que varias del resto de herramientas de Ordenamiento Territorial, para la realización de las Directrices se contó con instancias consultivas con la población, sin embargo la misma no alcanzó satisfacer las expectativas de las autoridades departamentales en cuanto a cantidad de participantes (Entrevista N° 2).

Plan Local de Ordenamiento Territorial de Kiyú y sus vecindades: nació en 2011 de un emergente como la instalación de un grupo de viviendas de Mevir en la zona de Kiyú, problematizando así su ubicación y los requerimientos para la misma teniendo en cuenta las características zonales. De esta manera, se convirtió en el pionero de los Planes de Ordenamiento Territorial del departamento, trabajándose en simultáneo con las Directrices Departamentales. En el mismo, tras recorridas, relevamientos y talleres con la población, se detallan líneas de acción en cuanto a futuros fraccionamiento de suelos, el manejo de los sistemas forestal, de barrancas y fluvial, entre otros.

Las peculiaridades locales de Kiyú en cuanto a geografía física y humana, derivaron en que en su Plan de Ordenamiento se lo definiera como “Balneario-Campo”, lo cual trae consigo determinadas implicancias a la hora de enmarcar los lineamientos en dicho Plan, pero sobre todo una manera particular de concebir el presente y el futuro en cuanto a planificación de la zona

(GDSJ, 2011; Entrevista N°5). Así, desde el Municipio y las fuerzas vivas de Kiyú, se destacó la importancia de dicho Plan para dar cuenta de los rasgos que servirían a modo de potencialidad de la localidad, así como el desafío de corregir –y no repetir- errores de loteo y fraccionamiento a inicios de la población del balneario que no contemplaban dichas especificidades.

A modo de pendiente, se hace la mención de que se está trabajando actualmente en un Plan Parcial de la Desembocadura del Arroyo Mauricio, con el objetivo de realizar una planificación más detallada al reconocer las características y posible expansión de la zona del Balneario Ordeig (GDSJ, 2011; Entrevista N°5).

Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y Área de Influencia del Municipio: aprobado en 2015 atendiendo a las problemáticas distintivas de dicha localidad, incluyendo así disposiciones específicas para sus diferentes zonas identificadas, y si bien la totalidad del Plan resulta de interés, dos de ellas son las más vinculadas al objeto de estudio de esta investigación: la Zona Litoral Río de la Plata, y la Zona Bañados de Santa Lucía.

En ambos casos se plantean limitantes acerca de la construcción de viviendas en zonas de medio y alto riesgo de inundación o, la prohibición de la expansión de extracción de áridos, limitaciones de instalación de industrias en zonas urbanas, no autorización de nuevas bajadas peatonales y vehiculares a la playa o ramblas costaneras que no cumplan con fundamentos de restauración ambiental, incentivando actividades de eco-turismo, investigación y educación ambiental cuyo impacto sobre el medio sea mínimo, y el control de actividades económicas como la extracción de junco y la pesca artesanal para que se desarrollen de manera sustentable.

Si bien la formalización de dichos objetivos constituye un alcance de la política de ordenamiento territorial en el departamento, se mantiene vigente la necesidad de acciones concretas en pro de los mismos, y sortear desafíos como la apropiación de terrenos baldíos para la creación de asentamientos irregulares (muchos en áreas inundables), la regularización de fraccionamientos realizados a mediados de siglo pasado sin criterios técnicos, falta de previsión de espacios públicos (recreativos o de centros de educación, etc.), la visualización del Plan como obstáculo o mero limitante para parte de la población y conciliación del uso de la ciudad con el Área Protegida (Entrevistas N° 2 y 5).

Por último, este Plan incluye un artículo manifestando el interés por promover un Plan Parcial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Litoral de Penino y Autódromo, que atienda de manera aún más específica a esa zona determinada.

Plan de Aguas Urbanas para Ciudad del Plata: plan derivado del Plan de Ordenamiento Territorial de Ciudad del Plata, aprobado a finales de 2018 a cargo del GDSJ, el MVOTMA a través de su Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), Obras Sanitarias del Estado (OSE) y el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este Plan de Aguas incluyó un diagnóstico que da cuenta de la vulnerabilidad que presenta Ciudad del Plata en cuanto a servicios de abastecimiento de agua potable, red de saneamiento y sistemas de drenaje pluvial, además de cómo afectan a la ciudad los niveles de los Ríos Santa Lucía y de la Plata -así como la influencia sobre ellos del cambio climático y acciones antrópicas-. Se plantea así el objetivo general de “*Mejorar la calidad de vida de la población a través de una gestión sustentable de las aguas urbanas, resolviendo o mitigando los problemas actuales, previniendo los futuros y fortaleciendo las potencialidades de la zona*” (MVOTMA, OSE, GDSJ, 2018: 4), por lo cual se enmarca dentro de los instrumentos de ordenamiento territorial al realizar modificaciones en el espacio y su uso, pero guarda estrecha relación con aspecto de conservación ambiental.

Obras de saneamiento en Ciudad del Plata: se acordaron en 2019 entre el GDSJ, DINAGUA y OPP derivado de los dos Planes anteriores correspondientes a Ciudad del Plata (Ordenamiento Territorial y Aguas Urbanas). La primera etapa tendrá unos diez mil de habitantes como beneficiarios potenciales, lo que significa entre un cuarto y un tercio de la población total de la ciudad, la cual hasta el momento “*no cuenta con ningún tipo de saneamiento colectivo para los efluentes municipales (domésticos, comerciales, gubernamentales) o industriales*” (MVOTMA, OSE, GDSJ, 2018: 42). Las obras de saneamiento contarían con una financiación mixta, correspondiendo un tercio a un fideicomiso del GDSJ, y dos tercios correspondientes a un préstamo del BID con OPP como intermediario (GDSJ, 2019_a).

Tanto las obras de saneamiento como el Plan de Aguas Urbanas, son instrumentos que influyen directamente en el medio ambiente y en el entorno de la ciudad, sin embargo, por su fin último de mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante modificaciones en cuanto al suelo y su uso, se ubica aquí en el inciso referido a Ordenamiento Territorial.

Plan de Ordenamiento Territorial de Boca del Cufre: actualmente está en primeras etapas de formulación un Plan específico de esta localidad, que tendrá entre otros desafíos, lidiar con que los fraccionamientos realizados al inicio de la fundación del balneario, no se condicen con las

normativas y requerimientos de la actualidad (por ejemplo, al existir viviendas sobre la ribera del Arroyo Cufre).

Accesibilidad

El área temática de accesibilidad de la población a la costa, específicamente balnearia, si bien tiene objetivos propios acerca de la mejora de calidad de vida, incluye instrumentos de política vinculados directamente al sector Turismo, por lo que será en el apartado de ese sector que se exponga la descripción del instrumento más relevante. No obstante, el mismo se formula e implementa tomando como insumos los conocimientos generados en la experiencia de trabajo en diferentes líneas de conservación ambiental.

Dichas iniciativas han sido fundamentalmente Municipales, encargándose los mismos de la construcción de infraestructura acorde a tal cometido y generar acciones en conjunto para ello. Así, un trabajo en clave de gobernanza, con límites marcados en cuanto a objetivos y temporalidad, conformada por los tres Municipios costeros de San José, con una intervención financiera por parte de la Unión Europea (mediado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto), y el GDSJ, llevaron a cabo una política de corte anticipativo (Richardson, *et. a.l.*, 1982, en Parsons, 2007).

Emergentes sectoriales

Turismo: generalidades y desafíos

Las temáticas y políticas emergentes en el área del turismo como sector económico, presentan tres modelos de formulación e implementación, de acuerdo a cómo ingresan en la agenda política y los actores que intervienen.

Un primer grupo y más numeroso, es aquel con diferentes acuerdos entre actores vinculado a la formación de la agenda, que incluye iniciativas privadas relacionadas al turismo náutico que encuentran respuesta favorable por parte del sector público; instancias de gobernanza entre actores estatales como son los Municipios; y entramados más complejos donde se dan vínculos formales e informales, existiendo multiplicidad de actores, donde los públicos tienden a liderar y guiar determinadas acciones o políticas, pero no siendo determinantes al formar la agenda pública, como así son los actores sociales y privados. De esta manera, y debido a que “...*el turismo es descentralizado en sí mismo...*” (Entrevista N°2), la entrada en agenda de estos instrumentos surge por iniciativa tanto pública como privada, distinguiéndose un estilo anticipatorio (en términos de

Richardson *et. al.*, 1982 en Parsons, 2007) en la medida en que influyen los intereses de los propios actores por aumentar la visibilidad presente y futura de sus respectivas áreas o actividades.

Un segundo grupo es aquel cuya incorporación en la agenda de manejo costero se da por parte de actores locales (generalmente segundo nivel de gobierno) a modo de solicitar determinada certificación y realizando acciones en pro de su obtención, pero la decisión de otorgar o no la misma (el instrumento de política *per se*), corre por parte de actores estatales. Es el caso que menos claridad presenta a la hora de clasificarlo según las dimensiones de consenso e imposición de Richardson *et. al.*, 1982 (en Parsons, 2007), pero se toma la opción de decantarse por la segunda, priorizando el mecanismo por el cual se toma la decisión de llevar a cabo o no dicha política. A fines prácticos del análisis, resulta similar a otros instrumentos del sector Pesca Artesanal, afianzando la decisión mencionada.

Un tercer grupo es aquel conformado por una política formulada e implementada por el ejecutivo nacional de manera puramente *top-down*, en el que no existe intervención de actores departamentales ni locales a la hora de apoyar su incorporación en la agenda. A su vez, se da de manera reaccionaria a un problema con vigente crecimiento durante las últimas tres décadas.

Entre los desafíos generales del sector en San José (Entrevistas N°2, 7, 11 y 13) se puede identificar en primer lugar el aumentar la competitividad de los balnearios como destino turístico, con respecto a otros departamentos que, aún con características similares en cuanto a geografía y servicios, obtienen mejores desempeños. En segundo lugar, el aumento del turismo interno, que si bien es el más relevante para el departamento sobre todo en la época estival, aún presenta debes en algunas zonas específicas como los balnearios de Ciudad del Plata. En tercer lugar y relacionado a los dos anteriores, se encuentra la creación de infraestructura y condiciones de diversa índole, tales como alojamiento o emprendimientos diversos, que aumenten la capacidad de los servicios y operadores turísticos del departamentos.

Turismo: iniciativas e instrumentos de políticas

Primer grupo: diferentes configuraciones en clave de generación de consenso entre actores

Dragado del Arroyo Cufre: a mediados del año 2019, el MTOP a través de la Dirección Nacional de Hidrografía confirmó el llamado a licitación para la ejecución de esta política para fomentar el turismo náutico, que en principio consistiría en la remoción de unos 12.000m³ de arena, lo que permitiría que embarcaciones con un calado de hasta 2.70 pudieran navegar en el Arroyo Cufre (Primera Hora, 2019). El Club Náutico y de Pesca Boca del Cufre es el principal

promotor e interesado en el mismo, teniendo numerosas instancias de diálogo con miembros de la Comisión de Vecinos local, así como con el Municipio de Ecilda Paullier y el GDSJ, quienes sirvieron de nexo con el MTOP. La entrada en agenda de la iniciativa podría categorizarse como bottom-up de tipo privado, sin embargo no se genera una configuración de red con el sector público (Segundo y Tercer Nivel de Gobierno), sino que éste último oficia como receptor de la demanda.

Pluma del Club Náutico y Pesca Boca del Cufre: la construcción de este instrumento que permite elevar embarcaciones de gran porte corrió por parte del mismo club, con aportes de miembros con experiencia en la metalúrgica, y del GDSJ a través de la Dirección de Obras, contribuyendo con la estructura base de la misma. Como alcance de la iniciativa, el producto final, inaugurado en 2016, resultó una pluma con capacidad de soportar embarcaciones de hasta 10 toneladas, significando una gran oportunidad para el Club y el balneario, considerando la escasa existencia de instrumentos similares en la zona, estando los más cercanos en Montevideo y en la costa oeste de Colonia.

Los dos instrumentos mencionados comparten la característica de construir un vínculo entre sector público y privado en clave de demanda y respuesta favorable, en lugar de procesos de gobernanza en sí mismo, sin embargo no tienen hasta el momento inconvenientes en cuanto a aceptación por parte de la sociedad civil u otros actores. Ello se puede derivar de que, como se vio en Barrios Pintos (1982), la navegabilidad del Arroyo constituye un problema para la comunidad del balneario desde su fundación, por lo que estas iniciativas resultan de un interés generalizado por aumentar las ofertas y capacidades turísticas del balneario.

La costa nos une: proyecto de creación de infraestructura blanda que facilite la accesibilidad universal a la playa y sus servicios en Kiyú, Boca del Cufre y Playa Pascual. Se llevó a cabo entre 2017 y 2018, y estuvo a cargo de los Municipios de Libertad, Ecilda Paullier y Ciudad del Plata respectivamente, presentando el proyecto al Programa Uruguay Integra de OPP, obteniendo una subvención económica por parte de la Unión Europea.

Se trató de una política que buscó compatibilizar el turismo, con el cuidado ambiental –al no incluir estructuras que pudieran dañar el ecosistema- y la inclusión social a través de la accesibilidad, mediante la generación de un proceso de gobernanza, con claras delimitaciones en cuanto a sus objetivos, actores y alcance temporal.

Camino del Junco y la Totorá: iniciativa turística impulsada por la Agencia de Desarrollo y Descentralización de Ciudad del Plata, el GDSJ, el Municipio de Ciudad del Plata, Asociación de Comerciantes e Industrias de Ciudad del Plata y emprendimientos vinculados a –y/o ubicados en los Humedales del Río Santa Lucía, generando una red con vínculos formales pero sobre todo informales (de confianza).

Con el objetivo de promover productos y servicios, además de vincularse a la comunidad local, esta iniciativa es un intento de explotar las potencialidades turísticas y la cadena de valor que se genera en torno al Área Protegida Humedales de Santa Lucía sin comprometer su sostenibilidad.

Como pendiente podría considerarse la falta de apropiación de esta –u otra- iniciativa turística por parte de los actores privados/locales, quienes suelen tener una postura más bien pasiva: “...*los emprendimientos turísticos todavía no lo han apropiado, y creo que lo otro es que no se han dado cuenta que el Camino del Junco y la Totorá como producto no lo lleva adelante el Gobierno Departamental, lo tiene que llevar adelante los emprendimientos de la ciudad*” (Entrevista N°11).

Tierra de Humedales: proyecto que se creó con participación del GDSJ, SNAP y las empresas -con predios en zona de humedales- Air Liquide, Eface e Isusa, en colaboración además con dos empresas junqueras formalizadas como Cuenca del Humedal y Esteras de Junco, con el objetivo general de “*Aumentar el conocimiento, vínculo y participación de la comunidad de Ciudad del Plata al Área Protegida...*” (Tierra de Humedales, s/f) mediante acciones enfocadas en cuatro componentes: educación ambiental, desarrollo local, gestión territorial y un componente económico que protagonizan las actividades de junqueros y turismo.

Así, se trata de un proyecto que se enfoca en la gestión y conservación ambiental del Área Protegida, con un elemento económico mediante el turismo, por lo que las emergentes transversales condicionan la creación del mismo.

Comenzando a trabajar en 2018, y por tanto en una etapa temprana de implementación, las acciones más destacadas del proyecto han sido instancias de educación ambiental, sobre todo a instituciones de educación primaria de la zona, teniendo como antecedente directo al proyecto Jugando Aprendemos -llevado a cabo desde 2006 por el programa Puertas Abiertas de la empresa Isusa, enfocado en la escuela del barrio Villa Rives-, pudiéndose extender mediante Tierra de Humedales a más instituciones de Ciudad del Plata y Libertad (GDSJ, 2019b; Entrevista N° 11).

Sendero Eco-Arqueológico en Kiyú: propuesta de ecoturismo basada en la puesta en valor del patrimonio histórico y arqueológico existente en las barrancas del balneario. Surge en 2018 como iniciativa del Centro de Investigación Arqueológica y Territorial (CIRAT)⁴ en conjunto con la Subdirección de Turismo del GDSJ, mediante fondos provenientes del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en coordinación con el Ministerio de Turismo (Mintur). A su vez, también participan activamente otros actores como el Municipio de Libertad, la Comisión de Fomento de Kiyú y el Club Atlético Campana.

Para la formulación de este proyecto, fue de importancia la manifestación del valor de los sitios arqueológicos en los documentos referidos a ordenamiento territorial detallados anteriormente, así como las bases de cuidado y preservación ambiental con el fin de generar instancias de turismo responsable. Por otro lado, la realización de diversos talleres que promuevan la participación ciudadana es un intento por ampliar la red generada por los actores mencionados, así como por legitimar el proyecto e interiorizar a la sociedad civil de la localidad en la temática, y explotar sus potencialidades turísticas.

Senderos Eco-Turísticos en Boca del Cufre: iniciativa de promoción de turismo responsable y desestacionalizado, financiado parcialmente por el PPD, con una contrapartida de igual monto que debía aportar el Club Náutico y de Pesca Boca del Cufre en obras en calidad de promotor y responsable local del mismo (Entrevista N° 10), que cuenta además con el apoyo del GDSJ, el Municipio de Ecilda Paullier y la Comisión de Vecinos de Boca del Cufre.

Al igual que el anterior, el Sendero Eco-Turístico se encuentra en una fase de acercamiento a la ciudadanía mediante talleres informativos.

Segundo grupo: entrada a la agenda por parte de actores locales, con toma de decisión por parte de actor nacional.

Playa Natural – Gestión Ambiental Certificada: certificación otorgada por el Ministerio de Turismo y Deporte (Mintur), cuyo uso se ha obtenido reiteradamente para los balnearios de Boca del Cufre, Kiyú y Villa Olímpica (Playa Pascual, Ciudad del Plata). Pretende contribuir a la gestión ambiental de playas destinadas a uso turístico, adjudicando dicha autoridad a determinado “grupo

⁴Funciona dentro de la Dirección para el Desarrollo de la Ciencia y el Conocimiento (D2C2) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en convenio con el GDSJ.

responsable” a ser la Intendencia, Municipio, una ONG, entre otros. Tal grupo responsable de la gestión ambiental de la playa solicita, para obtener la certificación, auditorías realizadas por organismos externos e independientes al Mintur con experiencia en la temática, y de ser otorgada, puede ser renovada por el período de 12 meses.

Como alcance de esta medida, está el garantizar ciertas condiciones de calidad de los balnearios, en cuanto a calidad de aguas, suelo y aire, gestión de residuos, presencia y mantenimiento de servicios básicos, disponibilidad de información y medidas de seguridad, entre otros (Mintur, s/f), promoviendo así un estrecho vínculo entre turismo responsable y conservación ambiental. Estaría pendiente la obtención de esta certificación para la totalidad de balnearios josefinos, o bien un trabajo a la par de las garantías requeridas.

Tercer grupo: iniciativas top-down por parte del ejecutivo nacional.

Escollera del Arroyo Cufre: en la década de los 90, se construyó una escollera en el margen josefino del Arroyo Cufre a modo de fomentar el turismo náutico, proyecto inconcluso ya que se había planeado la construcción de una escollera gemela del lado de Colonia. A finales de esa década y principios de la siguiente, se generó disconformidad con la obra por generar daños perjuicios ambientales en playas de Colonia como erosión de la faja costera, pérdida de arenas y deforestación (LaRed21, 2000, 2001; MTOP, 2017), movilizándolo tanto a actores locales, como a técnicos en el tema y a las autoridades nacionales.

Entre 2006 y 2007 se elevó la problemática al Poder Judicial, ordenando diez años después al MTOP “...*restituir el ambiente natural dañado*” (Poder Judicial, 2016), el cual optó por remover parcialmente la obra, acortándola y ensanchándola. Volvió así a ingresar el tema en la agenda institucional y pública, se manifestó de inmediato la disconformidad por parte de las autoridades locales y departamentales, así como de la sociedad civil y los establecimientos privados del balneario. Mientras que desde el Segundo y Tercer Nivel de Gobierno correspondientes, las disensiones priorizaron la falta de coordinación multinivel para lograr consenso de la decisión a tomar, los actores sociales y privados del balneario cuestionan el contenido mismo de la política implementada, esto es, una falta de conformidad con los argumentos expuestos para la modificación de la escollera.

Tanto la construcción como la remoción parcial de la Escollera, se dieron por acciones de tipo *top-down* y legalistas (Peters, 1995), puramente sectoriales. Si bien se puede considerar como alcance el haber logrado la resolución de una medida como la tomada en 2017, se mantiene

pendiente la legitimación de la misma por parte de los actores locales, o bien una resolución final que contemple alguna medida adicional en ambos márgenes del Arroyo.

Pesca artesanal: generalidades y desafíos

La pesca artesanal resulta una actividad económica de importancia para la costa del departamento de San José, sin embargo su ejercicio presenta características y procedimientos que han puesto el sector en la agenda de diversos actores, un lugar en la agenda marcado por las tensiones y el conflicto

A modo de contexto, según miembros de la Unidad de Pesca Artesanal de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), en toda la costa del departamento se han contabilizado hasta alrededor de 200 embarcaciones destinadas a esta actividad, considerándolo así el lugar con mayor concentración del Río de la Plata. Si bien los pescadores residentes no conforman una mayoría, la alta congregación del recurso, sobre todo de la corvina, incita al traslado de las embarcaciones hasta esa ubicación (Entrevista N°12).

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha identificado para este sector una serie de problemáticas prevalentes que se pueden categorizar entre las de índole social y las de índole ambiental, que en su totalidad generan un alto nivel de descontento y conflicto entre diferentes tipos de actores.

Problemáticas de índole social en la pesca artesanal: se puede caracterizar de manera generalizada a las comunidades pesqueras por su vulnerabilidad socio-económica -debido a las condiciones de zafralidad y seguridad laboral, dependencia financiera y desprotección social-, escasa formación educativa, conductas problemáticas. Ello deriva en la generación de juicios de valor negativos en torno a los mismos, dificultando así procesos de gobernanza, acción colectiva y otros procesos participativos. Como ejemplo de ello, puede mencionarse la falta de vinculación y/o permanencia en el sistema educativo de niños y adolescentes de familias tradicionalmente pesqueras, habiendo existido intentos por parte del GDSJ junto con el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y sectoriales educativas, relacionado a la incorporación temprana de los mismos a las actividades pesqueras (Entrevista N°12).

Es frecuente también, que las familias de pescadores se asienten de manera irregular en las localidades costeras, sea de manera temporal o permanente (es decir, independientemente de las épocas zafrales), generando inconvenientes tanto para los residentes habituales de las localidades,

como para las autoridades, y las propias familias debido a las implicancias para la calidad de vida que eso conlleva.

Problemáticas de índole ambiental en la pesca artesanal: dada la sazonalidad de la actividad, en numerosas oportunidades se genera una alta concurrencia en simultáneo de barcos pesqueros en las diferentes localidades costeras, generando algunas dificultades, como la saturación de la capacidad de balnearios pequeños como Boca del Cufre, llegando a haber unas 30 o 40 barcas a la vez, donde además hacen provecho de las facilidades logísticas con las que cuenta el lugar, según el relato de actores locales.

En Ciudad del Plata y Kiyú, en cambio, se relata el daño provocado por el transporte de las embarcaciones hacia los médanos y el ecosistema en general, al no existir lugares apropiados de bajada y amarre de las mismas. El caso de Kiyú se agrava por la inestabilidad de la desembocadura del Arroyo Mauricio, lo cual no permite un óptimo ejercicio de la pesca sobre esa altura del balneario. Por ende, uno de los desafíos que enfrenta el sector es la falta de una infraestructura adecuada para la realización de ese trabajo con las menores consecuencias dañinas sobre el medio.

Sin embargo, la dificultad más grande que se ha identificado en todas las localidades estudiadas, ha sido la degradación de las condiciones sanitarias del lugar donde se desempeña la labor. Esto es, que la generalización de prácticas no higiénicas en el manejo del recurso, deriva en playas ensuciadas por restos de pescado y propagación de malos olores. En este sentido, no se han generado decisiones o iniciativas determinantes.

Pesca artesanal: iniciativas e instrumentos de política

El trabajo de gestión de la pesca artesanal se realiza institucionalmente, de manera *top-down* (Peters, 1995) atendiendo a las problemáticas puntuales de índole social o ambiental. Aunque se generan ciertas interacciones también puntuales en clave de gobernanza para dicho accionar, la falta de articulación no permite la conformación de una red sólida y un conjunto de intervenciones que se pudieran considerar como “Política de pesca” en el departamento.

Siguiendo a Peters (1995) se puede adelantar que el modelo *top-down* que se visualiza en la gestión de la pesca artesanal, no genera certidumbre ni capacidad de predecir resultados posibles, y cuenta con una capacidad técnica que no basta para la resolución de los problemas ante los que se pretende reaccionar (Richardson *et. al.*, 1982, en Parsons, 2007).

Dicho esto, a continuación se enumeran los instrumentos de política más relevantes para el sector en el departamento de San José, y algunos relacionados a la regularización de la actividad a nivel nacional.

Realojo de pescadores en Ciudad del Plata: un caso de ocupación irregular de familias de pescadores artesanales ocurrió en un predio correspondiente a UTE, en las inmediaciones de la central eléctrica de alta peligrosidad Punta del Tigre, desde donde alrededor de una decena de familias fue realojada a viviendas más alejadas de la faja costera, garantizando a su vez un acceso a la costa para realizar su labor (Entrevistas N°1 y 5). Tanto la instalación de la planta como dicho realojo, corrieron por parte del ente autónomo de manera unilateral, donde el GDSJ u otros organismos no habrían tenido participación a la hora de planificar el uso del territorio en cuestión.

Parque costero: junto a la iniciativa de construcción de viviendas y bajadas destinadas a la pesca, en 2017 UTE construyó un Parque costero en la zona de Colonia Wilson, a modo de aumentar el atractivo turístico interno, el cual sería cedido al GDSJ para su gestión.

Bajada para embarcaciones pesqueras en Surí: la escasa infraestructura existente destinada para la pesca artesanal, sumado a la dificultad de bajar y amarrar las embarcaciones pesqueras en Kiyú llevó a que el GDSJ, junto con el Municipio de Libertad y la DINAMA facilitaran una bajada al abrir una calle entre el parador conocido como Surí y la Boca de Mauricio. La medida, a pesar de tener en cuenta el perjuicio generado sobre los médanos al improvisar dichas bajadas y el descontento que ello genera hacia los turistas y vecinos, no logró evitar tener las mismas consecuencias, priorizando puntualmente el ejercicio laboral de los pescadores. Ello da cuenta de la falta de articulación entre los sectores de pesca artesanal y el turismo, así como la conservación ambiental y la accesibilidad

Certificado Nacional de Navegabilidad: certificación otorgada por Prefectura Nacional Naval que abala el estado de las embarcaciones destinadas al uso pesquero, a modo de mejorar la seguridad y el control, previniendo y disminuyendo los riesgos de accidentes.

Permiso de pesca artesanal: documento que identifica y habilita de manera legal a ejercer actividades de pesca, dentro de una zona específica del territorio. Éste es emitido por DINARA y tiene una validez de cuatro años, tras los cuales deberá tramitarse su renovación. Las *Zonas autorizadas para la pesca artesanal* son delimitaciones geográficas realizadas por la DINARA, a

modo de aumentar el orden y control de la actividad, limitando los Permisos de pesca artesanal a solamente una de dichas zonas.

Los pescadores habilitados a operar en la costa de San José se pueden contar a partir de la sumatoria de las zonas D, DE y D2 (Véase Anexo VIII)⁵, los cuales para marzo de 2020 eran 31, 125 y 39 respectivamente (DINARA, 2020), sumando un total de 195. No obstante, este total no es sino el máximo potencial de pescadores que pueden operar de manera legal en el departamento, no siendo así el total de pescadores locales y/o que efectivamente operan allí. Así, los pescadores locales podrían considerarse sobre todos aquellos registrados en la zona D2.

Como desafío de esta medida y la del Certificado Nacional de Navegabilidad se encuentra el alcanzar a la mayor cantidad de pescadores posibles, a modo de incrementar la regularización del sector.

Diferencias entre Zona Costera Metropolitana y Zona Costera No Metropolitana

En el departamento de San José, la condición metropolitana no determina de sobremanera la agenda en cuanto a MCI directamente, pero sí influye en el contexto en que está inmersa. En este sentido, la conformación demográfica, social y territorial de Ciudad del Plata en general, no ha superado las dificultades en cuanto a irregularidad y vulnerabilidad, sumando a ello un débil nivel de identidad y cohesión generado en torno a la conurbación misma –en contraposición a los barrios específicos- y en torno a ella como ciudad dentro del departamento: “*Ciudad del Plata es una ciudad híbrida, estamos entre Montevideo y lo que es la Capital de San José, entonces el inconveniente de que ninguno de los dos le da mucha (importancia) a lo que es el tema de Ciudad del Plata*” (Entrevista N°7), “...*la gente se sigue sintiendo de Delta por ejemplo, o de Playa Pascual, pero en realidad son barrios de una ciudad, y ese es el gran desafío*” (Entrevista N°15).

Mientras en la ZCNM las localidades costeras son pequeñas, Ciudad del Plata conforma el centro poblado (y el Municipio) con mayor cantidad de habitantes del departamento, distribuida

⁵ Hasta 2017 no existía la subzona D2, la cual surgió de la división de la zona D con fines de ordenamiento de los recursos. Aquellos cuyos permisos originalmente eran para operar en la zona D, se mantienen y renuevan para esta zona sin especificación de subzona, pero los permisos nuevos a otorgar sí distinguen entre subzona D1 y D2. La zona DE, por su parte, cuenta con una gran extensión de igual manera que la zona D, por lo cual ambas contienen un número alto de puertos (en San José, Colonia, Montevideo o Canelones) donde les es posible operar a los pescadores. Ello dificulta la contabilidad exacta de pescadores en el departamento, dependiendo no sólo de las zonas o subzonas correspondientes a cada permiso de pesca, sino también al puerto al que suelen operar.

en un territorio que no ha logrado una unificación y cohesión territorial suficiente para generar la conformidad en las autoridades:

“...dista mucho de ser ciudad tradicional porque faltan muchos servicios, sobre todo estatales (...) Los desafíos son tratar de buscar la cohesión social y tratar de allanar la problemática, es muy diferente al resto del departamento de San José” (Entrevista N°15)

“Somos distintos a lo que es Ecilda, Rodríguez y Libertad que ya tienen sus plazas, sus centros, porque es más redondito, más compacto, nosotros somos, es el Municipio más grande y el Municipio más desparejo en el tema territorial” (Entrevista N°7)

A su vez, las condiciones de vida de la población de la ZCM son considerablemente menores, en general, que la de la ZCNM, lo cual conlleva a que el foco de las políticas de todos los niveles, y sobre todo en la demanda ciudadana, puedan estar en otros aspectos del desarrollo de la misma, por sobre al MCI. Todo ello deriva en grandes desafíos en cuanto a regularización de viviendas y servicios en general en la ZCM, que además de cumplir con los requerimientos por parte de la normativa en cuanto a ordenamiento territorial, satisfagan las necesidades básicas de la población: *“nosotros precisamos terrenos para la gente, más allá de que estoy de acuerdo con la reserva, pero entre la gente y la reserva, yo elijo a mi gente”* (Entrevista N° 7).

La tercer diferencia que más notoriedad presenta es que, mientras en la ZCNM la coordinación multinivel resulta importante y se practica para muchas políticas, en la ZCM existe un debe de articulación, coordinación e incluso diálogo. Si bien en ambos casos existen políticas sectoriales con mayor o menor grado de gobernanza, en el caso de la ZCM el Tercer Nivel de Gobierno no tiene la misma participación en cuanto a temática costera con respecto a los otros Municipios, destacando el Primer y Segundo Nivel, por ejemplo en lo relacionado al Área Protegida. Por lo recabado en las entrevistas, sin embargo, esta es una problemática que excede el tema del MCI, y se extiende a otras líneas temáticas de interés para el Municipio, incluyendo la participación en acciones conjuntas dentro del Área Metropolitana:

“...hay un debe con las autoridades Ministeriales en Ciudad del Plata, creo que se tiene que revertir todo ese tema, que tienen que dar más, ponerle más ojo a lo que es la ciudadanía de Ciudad del Plata, porque está como ciudad, más allá de que esté como ciudad, así sea un pueblito y sea una sola escuela, y sea una sola vivienda, y sea una sola calle, el Ministerio tiene que estar presente” (Entrevista N° 7)

Además, puede mencionarse que la falta de autonomía económica (que afecta a todos los Municipios del país) profundiza el bajo nivel de participación, al limitar de gran manera las

acciones que podrían tomarse por iniciativa del Municipio de Ciudad del Plata, independiente de las posibles –aunque no efectuadas- colaboraciones con demás instituciones. “*Nosotros si no tenemos autonomía económica, dependamos siempre del Gobierno Departamental (...) la palabra descentralización es sacar del centro el tema y darles a los jerarcas de turno, a los actores políticos de turno todas las libertades, y nosotros no las tenemos todas las libertades*” (entrevista N° 7).

Con respecto al turismo, se lo puede considerar un sector económico donde se evidencian las diferencias mencionadas así como algunas otras. Así, en la ZCNM es un área en la que se ha llevado un trabajo sostenido (a lo largo del tiempo, más allá de las políticas específicas), entendiendo y naturalizando su importancia como actividad económica, y en cuanto a disfrute y calidad de vida de la población. Sin embargo, los incipientes proyectos turísticos en la ZCM y la escasez de espacios públicos acondicionados, dan cuenta del pendiente que supone aumentar el interés por el turismo interno en esa zona. Interesante es, sin embargo, que el liderazgo de los actores privados en sus respectivos proyectos es algo más notorio en la ZCM, siendo que en la ZCNM el GDSJ asume de manera más frecuente estos roles, aun existiendo claros vínculos de gobernanza en ambos casos.

Implicancias para el Desarrollo Sostenible

La noción de la sostenibilidad del desarrollo se encuentra muy presente en la definición de políticas de MCI en San José, en algunos casos de manera más evidente y explícita, y en otros de forma más bien latente. A su vez, también existen variaciones en cuanto a la dimensión de la sostenibilidad que se priorice, sea la ambiental –como sugiere la definición clásica de Desarrollo Sostenible (CMMAD, 1987), la económica o la social –más visibles en la Agenda 2030, por ejemplo-. A continuación, se plantearán tres grupos de políticas dependiendo del abordaje general que presenten para contribuir al Desarrollo Sostenible; si bien no se trata de grupos mutuamente excluyentes, sí son útiles para ordenar y visualizar las prioridades y alcances en materia de MCI y desarrollo sostenible.

Un primer grupo (Tabla III) es aquel cuyas políticas han sido concebidas para mejorar la calidad de vida de la población, con respecto al relacionamiento con el entorno en el que residen y/o desarrollan diversas actividades, orientadas a mediano y largo plazo. Aquí se incluye, en términos de los desafíos que enfrenta el MCI que se enlista en Baztan *et. al.* (2012), una parte importante de los esfuerzos políticos en el departamento, concentrados en enfrentar “Desafíos para

el cambio climático y la contaminación”, relacionados a los Objetivos N°11 (Ciudades y comunidades sostenibles), N°13 (Acción por el clima) y N°15 (Vida de ecosistemas terrestres). Además, este primer grupo contempla aquellos “Desafíos de primer orden” que dependen de manera directa del medio en el que se habita, relacionados a los Objetivos N° 6 (Agua limpia y saneamiento) y al N° 3 (Salud y bienestar). Por último y en menor medida se incluye una meta del ODS N° 4 (Educación de calidad) al contemplar algunos de estos instrumentos, la educación ambiental como método a mediano y largo plazo de influir en el desarrollo sostenible.

Las políticas de corte transversal –enmarcadas en las áreas de Conservación ambiental y Ordenamiento Territorial- son aquellas con implicancias más claras y directas sobre estas necesidades del desarrollo sostenible, no obstante, buena parte de las políticas en el sector Turismo también se alinean con las mismas y contribuyen a su cumplimiento, sumando a la vez la iniciativa de realojar a la comunidad local de pescadores en Ciudad del Plata –ya que está relacionada al ordenamiento territorial-.

Tabla III – Implicancias para el Desarrollo Sostenible desde el relacionamiento con el entorno

Desafíos de zonas costeras según Baztan et. al. (2012)	
De primer orden que repercuten en la vida de los habitantes de las zonas costeras:	<ul style="list-style-type: none"> • Inundaciones y erosión • Mejorar la resiliencia de las poblaciones costeras
<ul style="list-style-type: none"> • Acceso al agua potable • Cambio climático y sus consecuencias • Enfermedades contagiosas 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de hábitats y biodiversidad • Irreversible destrucción ecológica • Introducción de especies invasivas
Para el cambio climático y la contaminación:	<ul style="list-style-type: none"> • Apartar la idea de que la costa es un lugar “seguro”
<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación por aguas residuales y/o sólidos insuficientemente tratados o simplemente no tratados 	
Objetivos y Metas relacionados (ODS – Agenda 2030)	
ODS N° 3 (Salud y bienestar)	
<ul style="list-style-type: none"> • 3.3: poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles 	
ODS N° 4 (Educación de calidad)	
<ul style="list-style-type: none"> • 4.7: asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles 	
ODS N° 6 (Agua limpia y saneamiento)	
<ul style="list-style-type: none"> • 6.2: lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos • 6.3: mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos 	
ODS N° 11 (Ciudades y comunidades sostenibles)	
<ul style="list-style-type: none"> • 11.1: asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales 	

- 11.3: aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos
- 11.7: proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles
- 11.b: aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres

ODS N°13 (Acción por el clima)

- 13.1: Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales
- 13.2: Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales
- 13.3: Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana

ODS N° 15 (Vida de ecosistemas terrestres)

- 15.1: asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas
- 15.3: luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación de las tierras

Instrumentos de política con mayor visualización

Transversales

- Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
- Plan Local de Ordenamiento Territorial de Kiyú y sus vecindades
- Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y Área de Influencia del Municipio
- Plan de Aguas Urbanas para Ciudad del Plata
- Obras de Saneamiento en Ciudad del Plata
- Restauración del ecosistema costero
- Área Protegida de Humedales de Santa Lucía

Fuente: elaboración propia

Sectoriales - Turismo

- Camino del Junco y la Totora
 - Tierra de Humedales
 - Sendero Eco-arqueológico
 - Sendero Eco-turístico
 - La costa nos une
 - Playa Natural – Gestión Ambiental Certificada
- Sectoriales – Pesca artesanal
- Realajo de comunidades pesqueras

Un segundo grupo de iniciativas a contemplar (Tabla IV), son aquellas destinadas a propiciar un crecimiento económico local que resulte sostenible ambientalmente, favoreciendo a su vez al aumento de ingresos y satisfacción de necesidades de la población involucrada en dichas iniciativas. Se trataría entonces de un crecimiento económico con consecuencias sociales, al contribuir a aumentar el empleo y disminuir la pobreza, por lo que estaría directamente relacionado al enfrentamiento de “Desafíos de primer orden” y el cumplir ODS como el N° 1 (Fin de la pobreza), N° 2 (Hambre cero) y N° 8 (Trabajo decente y crecimiento económico); además de hacer frente a “Desafíos políticos” (Baztan *et. al.*, 2012), que consisten en adecuar las fuentes de crecimiento económico a las necesidades y problemáticas ambientales. En el caso de este trabajo

son en su mayoría, iniciativas públicas, privadas y público-privadas del ámbito del turismo, y en segundo plano aquellos instrumentos normativos o regulatorios del sector de la pesca artesanal, además de la creación de una bajada de embarcaciones para los mismos. Para estos últimos también aplica el ODS N°14 (Vida submarina) por contemplar la necesidad de los pescadores de poder ingresar en los mercados para hacer realizar un trabajo digno y regularizado.

Tabla IV – Implicancias para el Desarrollo Sostenible desde el crecimiento económico local

Desafíos de zonas costeras según Baztan <i>et. al.</i> (2012)	
De primer orden que repercuten en la vida de los habitantes de las zonas costeras:	
<ul style="list-style-type: none"> • Malnutrición y hambruna • Crisis económica global 	
Desafíos políticos:	
<ul style="list-style-type: none"> • Proponer una alternativa al crecimiento económico y al flujo de energía y materias primas 	
Objetivos y Metas relacionados (ODS – Agenda 2030)	
ODS N° 1 (Fin de la pobreza)	
<ul style="list-style-type: none"> • 1.1: Erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema 	
ODS N° 2 (Hambre cero)	
<ul style="list-style-type: none"> • 2.3: duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores 	
ODS N° 8 (Trabajo decente y crecimiento económico)	
<ul style="list-style-type: none"> • 8.3: Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros • 8.9: Elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales 	
ODS N° 14 (Vida submarina)	
<ul style="list-style-type: none"> • 14.b: Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados 	
Instrumentos de política con mayor visualización	
Sectoriales – Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Dragado del Arroyo Cufre • Pluma Náutica
<ul style="list-style-type: none"> • Camino del Junco y la Totora • Tierra de Humedales • Sendero Eco-arqueológico • Sendero Eco-turístico • La costa nos une 	Sectoriales – Pesca artesanal
	<ul style="list-style-type: none"> • Certificado de Navegabilidad • Permiso de pesca artesanal • Bajada para embarcaciones pesqueras en Surí
<i>Fuente: elaboración propia</i>	

El tercer grupo de políticas considerado (Tabla V) es aquel que tiene el objetivo de conciliar la relación entre sociedad, política y ambiente, o bien recurre a dicho esfuerzo a modo de facilitar otros objetivos concretos. Esta descripción puede resultar similar al primer grupo, por lo que no está de más aclarar la diferencia tenida en cuenta para la clasificación: el objetivo de conciliación

entre sociedad y ambiente implica influir en el pensamiento colectivo, lograr que sea visibilizada la importancia del medio ambiente como tal y su sostenibilidad, así como la responsabilidad social y política que conlleva; en cambio el objetivo de mejorar la calidad de vida en base al relacionamiento con el medio (primer grupo), pone el foco en el aumento de calidad de vida que puede derivarse de actuar bajo términos de sostenibilidad al modificar el entorno.

Dicho lo anterior, el tercer grupo se caracteriza por incluir procesos fuertes de gobernanza, especialmente multinivel, y movilización de recursos (de fuentes locales, nacionales e incluso internacionales), a fin de ajustar y complementar intereses, lograr abarcar grandes espectros de la vida política o ahondar en el relacionamiento con la ciudadanía. En términos de Baztan *et. al.* (2012), las políticas incluidas en este grupo atenderían a resolver tanto “Desafíos políticos” como “Desafíos en investigación”, y en términos de la Agenda 2030, los ODS más relacionados a concretar serían sobre todo los N° 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y N°17 (Alianzas para alcanzar los objetivos). Políticas con estas características se encuentran tanto desde lo transversal, como lo sectorial.

Tabla V – Implicancias para el Desarrollo Sostenible desde el crecimiento económico

Desafíos de zonas costeras según Baztan <i>et. al.</i> (2012)
<p>Desafíos políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Armonizar los intereses de los usuarios de las zonas costeras, incluyendo comunidades locales, municipios, órganos de gestión regionales y/o intermunicipales, nacionales e internacionales • Integrar la investigación y la educación en los procesos de decisión • Proteger los recursos naturales y culturales a todos los niveles: local, regional, nacional e internacional, con el objetivo de respetar los valores de las comunidades locales • Introducir políticas que hagan obligatorios los cambios de tendencia, protección de los ecosistemas costeros y sus funciones ecológicas <p>Desafíos en investigación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar la información de base en procesos sociales y ecológicos de las comunidades • Estructuras interdisciplinarias para cualquier desafío • Integrar los actores del territorio en la investigación
Objetivos y Metas relacionados (ODS – Agenda 2030)
<p>ODS N° 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas • 16.7: Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades <p>ODS N° 17 (Alianzas para alcanzar los Objetivos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 17.3: Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo • 17.9: Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Instrumentos de política con mayor visualización

Transversales

- Restauración del ecosistema costero
- Área Protegida de Humedales de Santa Lucía

Sectoriales – Turismo

- Tierra de Humedales
- Sendero Eco-arqueológico
- La costa nos une

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Agenda en cuanto a áreas sectoriales y transversales

Los temas en agenda identificados, si bien pueden enmarcarse conceptualmente –e institucionalmente- dentro de un área sectorial o transversal, y fue de utilidad a la hora de estructurar este trabajo, incluyen instrumentos de política que en realidad presentan abordajes desde múltiples de estos campos, como podrá entenderse al analizar la descripción de cada uno.

Teniendo esto presente, es interesante señalar que han existido instancias de articulación entre áreas sectoriales y transversales que resultaron exitosas, de acuerdo a los objetivos planteados, a ser sobre todo iniciativas en cuanto al sector turismo. Instrumentos como Tierra de Humedales, Sendero Eco-arqueológico, La costa nos une y Playa Natural son ejemplos de cómo el sector turismo se puede articular con enfoques transversales de políticas como son la conservación ambiental, el ordenamiento territorial y la accesibilidad. Otros casos donde ha existido articulación, se han dado entre áreas transversales como ordenamiento territorial y conservación ambiental, como son las Directrices y Planes de Ordenamiento Territorial, Plan de aguas urbanas y obras de saneamiento, así como algunas de las acciones correspondientes a Restauración del ecosistema costero. Para estos sectores, como se podrá ver además en el siguiente apartado, se presentan bajos niveles de conflictividad en términos generales, y aquellos existentes se dan en ocurrencia de lo ya alcanzado.

El sector con más notoria dificultad de articulación es, por el contrario, el de la pesca artesanal, cuya gestión además se suele dar de manera institucional y sectorial, no existiendo estructuras de red amplias, importantes procesos de integración horizontal, o una lógica consultiva vertical. La necesidad de articular y conciliar la pesca artesanal con el turismo, la conservación ambiental, y también el ordenamiento territorial resulta muy clara tras analizar los discursos de diferentes autoridades y actores locales (Entrevistas de la N° 1 a la 8, N° 10 y 12), debido a la

importancia de ambas actividades económicas -turismo y pesca- para el departamento, y también las consecuencias que pueden generar para el medio.

Acercas de los motivos por los cuales dicha articulación resulta un debe hasta el momento, los hallazgos de este trabajo no han sido contundentes, pero sí podría enumerarse una serie de indicios. En primer lugar, la falta de capacidad real de miembros de DINARA y Prefectura (como actores referentes del sector) para realizar controles en el territorio, dada la escasez de personal, recursos y destacamentos respectivamente. En segundo lugar, falta de regularización laboral y de seguridad social de los pescadores, así como acción colectiva –en forma de gremios, sindicatos, etc.- de manera organizada y duradera, lo cual podría facilitar acciones de negociación colectiva y procesos de gobernanza. En tercer lugar y relacionado al anterior, debe en cuanto a la puesta en valor de la pesca artesanal como labor, en cuanto a relevancia social, seguridad alimentaria asociada al producto y riesgos asociados.

Modelos de política: estilos y actores

Tomando como referencia el esquema realizado por Richardson *et. al.* (1982, en Parsons, 2007), pueden categorizarse los instrumentos de política identificados según el estilo anticipatorio o reaccionario y según la existencia de consenso o imposición como se muestra en la Tabla VI, siendo simplificada por sus respectivas áreas temáticas en la Tabla VII.

Un primer aspecto a destacar es la predominancia de instrumentos llevados a cabo mediante la generación de consenso entre actores (cuadrantes 1 y 2), sobre los basados en imposición del actor o actores a cargo (cuadrantes 3 y 4), y una distribución similar en cuanto a la anticipación o reacción a problemas.

Tabla VI – Dimensiones de políticas públicas en cuanto a MCI en San José

Los formuladores de políticas tratan de lograr el consenso	
Los formuladores de políticas prevén los problemas	1 2
	4 3
Los formuladores de políticas tratan de imponer sus decisiones	

Área Protegida Humedales de Santa Lucía
Camino del Junco y la Totorá
Tierra de Humedales
Sendero Eco-arqueológico y Eco-turístico
Pluma Náutica
La costa nos une
Planes Locales de Ordenamiento Territorial

Playa Natural - Gestión Ambiental Certificada
Certificaciones de navegabilidad y pesca

Bajada para pescadores
Restauración del ecosistema costero
Dragado del Arroyo Cufre
Directrices Departamentales y Plan de Kiyú
(inicialmente)
Plan de Aguas Urbanas y Obras de Saneamiento

Retiro de Escollera
Realojo de pescadores y Parque costero

Fuente: elaboración propia en base a Richardson et. al. (1982, en Parsons, 2007)

Tabla VII – Dimensiones de políticas públicas en cuanto a MCI en San José, según área temática

Los formuladores de políticas tratan de lograr el consenso	
Los formuladores de políticas prevén los problemas	1 2
	4 3
Los formuladores de políticas tratan de imponer sus decisiones	

Turismo
Accesibilidad
Conservación ambiental
Ordenamiento territorial

Turismo
Pesca artesanal

Turismo
Pesca artesanal
Conservación ambiental
Ordenamiento territorial

Turismo
Pesca artesanal

Fuente: elaboración propia en base a Richardson et. al. (1982, en Parsons, 2007)

Acerca de la eficacia de los instrumentos, es decir, la capacidad que han tenido para cumplir los objetivos según los cuales se formulan, en todos los cuadrantes y áreas temáticas se encuentran situaciones de éxito (Tabla VIII). Sin embargo, al entrar en el detalle de los casos, se puede observar que aquellos instrumentos ubicados en los cuadrantes 1 y 2 presentan un éxito más amplio y abarcativo que los demás cuadrantes, pudiéndose relacionar a objetivos igual de amplios. Con

esto se quiere decir, que varios de los logros obtenidos en las políticas de los cuadrantes 3 y 4 se relacionan a acciones específicas para un fin específico (por ejemplo, el realojo de una comunidad pesquera, o el otorgar determinada certificación), mientras que logros como “puesta en valor”, “vínculo con el territorio” o “visualización de una problemática” conllevan esfuerzos de un tipo más estructural sobre el área trabajada.

Por otro lado, los desafíos o pendientes identificados (Tabla IX), en su mayoría responden a pendientes de producto, es decir asuntos que pueden mejorarse o solventarse a medida que continúe desarrollándose la política (relacionados por ejemplo al aumento de competitividad, aumentar alcance, creación de infraestructura, entre otros).

No obstante, algunos desafíos se relacionan a una insuficiencia en cuanto a los procesos de gobernanza desarrollados, o de manera más simple como una aceptación generalizada de las decisiones tomadas, ellos se identifican en la Tabla IX como “participación ciudadana”, “articulación” y “legitimación”, y se los identifica aún en cuadrantes donde se ha generado consenso para la implementación de políticas. Esto último puede resultar en que los logros obtenidos sean más fácilmente relativizados, o bien ponderados de manera diferente según el o los actores que evalúen dichos logros (el ejemplo más claro es el de la remoción de la Escollera del Arroyo Cufre, cuadrante 3).

Tabla VIII – Síntesis de resultados o logros por área temática, según estilo anticipatorio / reactivo, y conformación de consenso / imposición

Los formuladores de políticas tratan de lograr el consenso			
Los formuladores de políticas prevén los problemas	Turismo / Accesibilidad	Creación de infraestructura	Los formuladores de políticas reaccionan ante los problemas
		Puesta en valor de potenciales locales	
	Turismo	Vínculo con el territorio	
		Aumento de oferta turística	
	Conservación ambiental	Comienzo de implementación	
		Valoración ambiental de la zona	
	Ordenamiento territorial	Incorporación de regularizaciones	
		Visualización de realidades locales	
		1 2	
		4 3	
Los formuladores de políticas tratan de imponer sus decisiones			
	Pesca artesanal	Solución temporal de problema de bajada	
	Turismo	Creación de infraestructura	
		Logro de obtención de respuestas	
	Conservación ambiental	Logro de objetivos de recuperación	
		Visualización de la problemática	
	Ordenamiento territorial	Alto potencial de éxito	
		Mejora calidad de vida y resiliencia	
	Turismo	Resolución de problemática legal	
	Pesca artesanal	Realojo exitoso de pescadores involucrados	

Fuente: elaboración propia en base a Richardson et. al. (1982, en Parsons, 2007)

Tabla IX – Síntesis de pendientes o desafíos por área temática, según estilo anticipatorio / reactivo, y conformación de consenso / imposición

Los formuladores de políticas tratan de lograr el consenso					
Los formuladores de políticas prevén los problemas	Turismo	Aumentar turismo interno	Pesca artesanal	Conciliar con otros sectores y medio *	
		Mejorar competitividad		Crear infraestructura	
		Apropiación de proyectos / iniciativas*	Turismo	Mejorar competitividad	
		Aumentar / mejorar infraestructura		Aumentar / mejorar infraestructura	
	Conservación ambiental	Solucionar financiamiento	Conservación ambiental	Continuar trabajo en base a éxitos	
		Ahondar implementación		Extender enfoque a otros sectores	
	Ordenamiento territorial	Participación y aceptación ciudadana *		Ordenamiento territorial	Completar implementación
				Aumentar beneficiarios	
				1	2
				4	3
	Turismo	Ampliar obtención de certificaciones	Turismo	Legitimización social / política *	
				Lograr una resolución final	
	Pesca artesanal	Aumentar alcance de certificaciones		Pesca artesanal	Articulación con otros sectores / actores *
				Mejorar condiciones de vivienda generalizadas	

Los formuladores de políticas tratan de imponer sus decisiones

Los formuladores de políticas reaccionan ante los problemas

Fuente: elaboración propia en base a Richardson et. al. (1982, en Parsons, 2007)

*Pendientes en cuanto a gobernanza o aceptación

A partir de la bibliografía sobre modelos de política pública pudieron identificarse cinco configuraciones de actores, es decir la estructura organizativa e interactiva mediante la cual se formulan e implementan los instrumentos estudiados. Así, las cinco categorías se diferencian por la cantidad de actores involucrados, la variedad en cuanto a naturaleza de los mismos, los roles establecidos, y los vínculos existentes, siendo las siguientes.

Redes amplias con vínculos formales e informales: estructuras de red con complejos y amplios entramados en cuanto a la cantidad de actores y naturaleza de los mismos (públicos nacionales, públicos departamentales, privados, etc.). Se dan interconexiones diversas donde los roles de promoción de una política y liderazgo bien pueden nacer de un actor público, como de uno privado o la sociedad civil. Los casos incluidos adquieren características de *comunidad política* (Zurbriggen, 2003) en la medida en que existen equilibrios de poder para alcanzar objetivos establecidos, y tendencia a alcanzar consensos mediante ellos. Aun así se asemejan a las *redes de asuntos* al no ser estrictamente cerradas al ingreso de nuevos participantes.

Gobernanza multinivel + participativa: procesos de gobernanza en clave multisectorial ascendente (Tejera, 2019), por ser iniciativas impulsadas desde Segundo Nivel de Gobierno, incluyendo interacciones con instituciones sectoriales o transversales a nivel nacional. Asimismo se incluye participación ciudadana limitada a instancias consultivas e informativas. Adquieren

formas más vinculadas a *comunidades políticas* dado el límite de sus participantes y definición de roles y objetivos.

Gobernanza horizontal o *Gobernanza entre instituciones estatales*: procesos de gobernanza en clave multisectorial ascendente, impulsadas desde el Segundo o Tercer Nivel de Gobierno (Tejera, 2019) que incluye organismos públicos a nivel nacional, departamental y municipal. Al igual que las anteriores, presentan restricciones que las llevan a asemejarse a una *comunidad política*. La diferencia fundamental con el tipo anterior, es la ausencia de participación de actores no públicos, sea sociedad civil u organismos privados.

Respuesta pública a demandas privadas: vínculos directos sin conformación de procesos de gobernanza o red, donde los actores privados presentan determinada demanda o iniciativa, y el sector público –en este caso Segundo Nivel de Gobierno y sectoriales nacionales- toma un rol de escucha y/o respuesta a sus demandas, interviniendo de manera puntual y limitada.

Decisiones top-down: iniciativas impulsadas y llevadas a cabo de manera jerárquica, coincidente en esta investigación con políticas de tipo sectorial (Tejera, 2019), donde la institución estatal a cargo de la temática –en este caso Ministerios-, o con emergentes en su agenda institucional vinculadas a ella –en este caso un Ente autónomo- toman decisiones, e implementan políticas unilateralmente.

De esta manera, en la Tabla X se enumeran las configuraciones identificadas, con los respectivos instrumentos que pueden adjudicárseles, tanto del estilo anticipatorio como reaccionario tomados por Richardson *et. al.* (1982). Es de interés señalar que todas las configuraciones presentan casos de estilo anticipatorio como reaccionario.

Tabla X – Configuración de actores: instrumentos de política según estilo anticipatorio / reaccionario

	Configuración de actores	Estilo anticipatorio	Estilo reaccionario
Generación de consenso	Redes amplias con vínculos formales e informales	Camino del Junco y la Totora Tierra de Humedales Sendero Eco-queológico y Eco-turístico	Restauración del ecosistema costero
	Gobernanza multinivel + participativa	Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Plan de Aguas Urbanas	Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Plan Local de Kiyú
	Gobernanza entre instituciones estatales	Área Protegida Humedales de Santa Lucía La costa nos une	Obras de Saneamiento Bajada para pescadores
	Respuesta pública a demanda privada	Pluma Náutica	Dragado del Arroyo Cufre
Imposición	Decisiones top - down	Playa Natural Certificación Navegabilidad y Pesca artesanal	Escollera Arroyo Cufre Realojo de pescadores

Fuente: elaboración propia

Tabla XI – Configuración de actores: áreas temáticas según estilo anticipatorio / reaccionario

	Configuración de actores	Estilo anticipatorio	Estilo reaccionario
Generación de consenso	Redes amplias con vínculos formales e informales	Turismo	Conservación ambiental
	Gobernanza multinivel + participativa	Ordenamiento territorial	
	Gobernanza entre instituciones estatales	Conservación ambiental Turismo / Accesibilidad	Ordenamiento territorial Pesca artesanal
	Respuesta pública a demanda privada	Turismo	
Imposición	Decisiones top-down	Turismo Pesca artesanal	

Fuente: elaboración propia

A modo de sintetizar la Tabla X, en la Tabla XI se esbozan las áreas temáticas vinculadas a cada una de las configuraciones de actores identificadas.

Con respecto a las *Redes amplias*, se visualiza un gran potencial del sector Turismo en cuanto a la movilización de actores privados y de la sociedad civil, debido al valor que adquiere el mismo en la economía y valoración de las respectivas localidades, siendo relevante además el estilo anticipatorio de dichas iniciativas. Asimismo, la capacidad de movilización del área transversal de Conservación ambiental ha resultado diferente según la etapa de implementación llevada a cabo – más resistencia de participación al principio, interiorización y acciones paralelas tras la visualización de logros-; en lo mencionado, el estilo reaccionario tiene gran incidencia, debido a que la visión adquirida ante el problema por parte de los actores estatales, no se correspondía en

un principio a la de los actores sociales, debido a desigualdades en cuanto a información, entre otros factores.

La totalidad de los instrumentos con procesos de *Gobernanza multinivel + participativa* responde al área de Ordenamiento Territorial, debido a la naturaleza estatal (en sus diferentes sectores y niveles) que adquiere la toma de decisiones e implementación de medidas en este ámbito. Sin embargo se mantiene en principio la importancia de los aportes de la sociedad civil, habiendo existido instancias consultivas y participativas. En este caso se corresponde a la descripción de Tejera (2019), ya que a partir de las políticas implementadas en clave de multisectorialidad ascendente generan marcos regulativos internos al departamento.

Instrumentos de la totalidad de las áreas o ejes identificados pueden relacionarse a procesos de *Gobernanza entre instituciones estatales*, tanto multinivel (en el caso de Conservación ambiental, Ordenamiento territorial y Pesca artesanal), como en su mismo nivel (en el caso de Turismo/Accesibilidad con todos los Municipios costeros). En los casos del estilo reaccionario, refieren a acciones con población objetivo más clara de cuantificar, así como los problemas que enfrentan más claros de identificar; sin embargo debido a las características de los instrumentos incluidos, así como de cada población objetivo, se ha hecho posible el accionar sin participación directa de los actores sociales, no significando así políticas de imposición. Los casos de estilo anticipatorio, por otro lado, refieren a ámbitos de gestión que nacen de manera institucional, y no requerirían *a priori* intervención de otros actores.

Las *Respuestas a demandas privadas* se dan exclusivamente el sector Turismo, y más específicamente turismo náutico, siendo un prestador turístico el interesado en promover iniciativas que le generen beneficios particulares, y a escala más amplia a la economía del balneario. No existen grandes diferencias entre los instrumentos generados a partir de un estilo anticipatorio o reaccionario, ya que tanto la naturaleza de la demanda como los actores involucrados han sido similares. A su vez, en ambos casos existe una falta de capacidad y potestad de los actores para implementar por su cuenta instrumentos de determinada escala (sí siendo ésta diferente en ambos estilos), viéndose la necesidad de buscar apoyo y respuesta por parte del sector público.

Por último, aquellas *Decisiones top-down*, como hemos adelantado se corresponden a acciones sectoriales, por lo que se incluyen casos de los dos sectores analizados en la investigación: Turismo y Pesca Artesanal. Aquellos instrumentos de estilo anticipatorio corresponden a

certificaciones asociadas a normativa vigente de regulación, por lo que su formulación e implementación se encuentra en agenda de cada institución de manera sostenida a través de varios años (coincidiendo con Tejera, 2019), generando pocas rispideces. En cambio, aquellos instrumentos *top-down* generados en base a reacciones ante problemas, lo hacen hacia tensiones originadas entre actores de distinto nivel, a partir de políticas de la misma institución en otro período del tiempo (caso Turismo), o bien debido a la ausencia de políticas (caso Pesca artesanal).

La Tabla XII contiene un recuento de los actores más relevantes que intervienen en cada tipo de configuración descrita anteriormente, distinguiéndolos por su naturaleza social/público/privada y nivel de acción nacional/departamental para el caso de los públicos⁶. Es destacable la presencia del GDSJ en la mayoría de configuraciones, y también en la mayoría de los instrumentos específicos, en ocasiones tomando un rol claro de impulsor y líder, en otros actuando de manera más horizontal con el resto de actores (variando a su vez el protagonismo de una u otra dependencia dentro del mismo). Están presentes en las diferentes categorías, una gran parte de los actores nacionales mencionados en el apartado de *Avances, normativa e instituciones*, dando cuenta de la variedad de competencias que resultan necesarias al hacer gestión costera. Por otro lado, uno o más de un Municipio suele estar presente en las distintas configuraciones, pero a excepción del instrumento *La costa nos une* (Gobernanza entre instituciones estatales), no existe participación conjunta de los tres municipios costeros en simultáneo. Por último, tanto las empresas como organizaciones de la sociedad civil con más involucramiento, son limitadas –y por ende, conocidas- pero relevantes para sus respectivos procesos de generación de consenso.

⁶Es importante aclarar dos puntos acerca de esta tabla. En primer lugar, se trata de un recuento no exhaustivo de actores: figuran aquellos con participaciones más claras y notorias en cada categoría, además de los suficientes para generar representatividad estructural de cada una. En segundo lugar, los actores enumerados son aquellos que integran una o más iniciativas con las configuraciones correspondientes, no significando que la totalidad de actores tengan vínculo o interactúen (por ejemplo, en *Redes amplias*, el Mintur no integra una red con Locos por Plata Pascual ni éste último con SNAP; y las *Decisiones top-down* se dan por parte de uno sólo de los actores sectoriales mencionados).

Tabla XII – Actores involucrados según configuración

Configuración de actores	Actores nacionales	Actores departamentales	Privados	Sociedad civil
Redes amplias con vínculos formales e informales	MEC, MVOTMA (SNAP, DINAMA y Unidad de Cambio) Climático, Mintur	GDSJ (resaltando Direcciones de Turismo y Desarrollo). Municipios de Ecilda Paullier y Libertad	Isusa, Eface, Air Liquide, empresas junqueras y servidores turísticos	Comisión de Vecinos de Kiyú, Locos por Playa Pascual, Duendes de Ciudad del Plata
Gobernanza multinivel + participativa	Dinot, MEC, UdelaR, OSE, OPP	GDSJ (resaltando Oficina de Ordenamiento Territorial). Municipios		Comisión de Vecinos de Kiyú, ciudadanía en general
Gobernanza entre instituciones estatales	MVOTMA (DINAMA, SNAP)	GDSJ, Municipios de Libertad, Ecilda Paullier y Ciudad del Plata		
Respuesta pública a demanda privada	MTOP (DNH)	GDSJ, Municipio de Ecilda Paullier	Club Náutico y de Pesca Boca del Cufre	Comisión de vecinos de Boca del Cufre
Decisiones top - down	MTOP, MGAP (DINARA), Mintur, UTE, MDN (Prefectura)			

Fuente: elaboración propia

Finalmente, en la Tabla XIII se esbozan los principales efectos de las distintas configuraciones de actores, en tanto resultados (o logros) y pendientes (o desafíos).

Como se adelantó en la Tabla VIII, la mayoría de los instrumentos ha logrado algún tipo de resultado favorable a los objetivos planteados, por lo que las estructuras de actores que se han conformado, también han resultado exitosas en algún aspecto.

Entrando en detalle, se puede entender que cuan menos interactiva resulta la configuración, más acotada se vuelve la obtención de resultados, y más persistentes son los pendientes en cuanto a la configuración misma. Esto es, que la estructura interna de la configuración resulta insuficiente para satisfacer las expectativas y/o demandas de diferentes actores y sectores al implementar, tanto los ya involucrados, como aquellos que reclaman algún tipo de involucramiento.

Tabla XIII – Configuración de actores: resultados y pendientes generales

	Configuración de actores	Resultados generales	Pendientes de producto	Pendiente de configuración
Generación de consenso	Redes amplias con vínculos formales e informales	Cumplimiento de objetivos planteados Involucramiento activo por parte de actores y sociedad civil Visibilización de realidades locales	Extender implementación Aumentar capacidades y alcance	Aumentar apropiación de iniciativas
	Gobernanza multinivel + participativa	Cumplimiento (efectivo o potencial) de objetivos Visibilización de realidades locales	Completar implementación	Aceptación y participación ciudadana
	Gobernanza entre instituciones estatales	Cumplimiento (efectivo o potencial) de objetivos	Ahondar implementación	Articulación entre sectores
	Respuesta pública a demanda privada	Cumplimiento de objetivos planteados	Mejorar infraestructura	
Imposición	Decisiones top-down	Cumplimiento de objetivos planteados	Aumentar alcance	Legitimización social / política Articulación entre sectores

Fuente: elaboración propia

Así, las *Redes amplias* presentan resultados varios, vinculados tanto al cumplimiento de objetivos sectoriales o de acción transversal, como a generar procesos complejos en cuanto a relacionar actores entre sí y con el territorio. Por otro lado, los pendientes de producto resultan de importancia y son reconocidos por y para los miembros de cada *Red*, pudiéndose resumir en su mayoría en hacer una continuación de la implementación, extender el alcance (territorial, por ejemplo), y aumentar capacidades –económicas, locales, institucionales, de articulación-. Este aumento de capacidades también implicaría cierta nivelación de las mismas entre los diferentes tipos de actores, siendo que aquellos pertenecientes a la sociedad civil cuentan con menores recursos en general que los entes estatales de diferentes niveles. Como sería de esperarse, no presentan grandes problemas en cuanto la estructura de configuración, por resultar éstas bastante estables e institucionalizadas, pero puede mencionarse la necesidad de que se aumente por parte de la población local relacionada a cada política, la apropiación de las iniciativas.

Los procesos de *Gobernanza multinivel + participativa* han generado resultados similares a las *Redes*, cumpliendo tanto con los objetivos planteados, como contribuyendo a un entendimiento integral de las realidades locales. Los pendientes en cuanto al producto de la política, se refieren básicamente al extender y/o completar las instancias de implementación, recordando que varios de los instrumentos incluidos se encuentran aún en una fase temprana. Los pendientes en cuanto a las configuraciones mismas, se resumen sobre todo en alcanzar mayores niveles de aceptación ciudadana ante las políticas, y participación a la hora de formularlas, debido a que las instancias de consulta en las que se ha intentado integrar a las comunidades, así como la respuesta de las

mismas hacia algunos efectos de los instrumentos generados, no genera conformidad por parte de los formuladores. Este debe poder relacionarse a una falta de interiorización de las políticas impulsadas por el Gobierno Departamental, devenida de una normativa a nivel nacional.

Los procesos de *Gobernanza horizontal entre instituciones estatales* empiezan a mostrar resultados exitosos de tipo más acotado o incipiente, no siendo ello un mal indicador en sí mismo, sino que da cuenta del enfoque utilizado a la hora de formular las políticas incluidas, o bien la etapa en cuanto a implementación en que se encuentra. Los pendientes de producto, así como con la anterior, se resumen en seguir expandiendo la implementación para así extender los resultados. Los pendientes en cuanto a configuración en sí, son disímiles entre las áreas temáticas, por lo que las características de éstos deben ser tenidas en cuenta. Así, para las áreas de Conservación ambiental, Turismo/Accesibilidad y Ordenamiento territorial no se aborda como problemática la falta de participación ciudadana, dado que no hubo involucramiento de la sociedad civil al formular las políticas, ni tampoco se manifestaron disconformidades tras las respectivas implementaciones, resultando en procesos de gobernanza exitosos en cuanto a la horizontalidad entre instituciones. Sin embargo para el caso de Pesca artesanal se puede apreciar que bajo este tipo de configuración comienza a presentar dificultades al momento de generar articulación exitosa entre otros sectores, así como la generación de consenso con la sociedad civil. Como se ha pretendido abordar en este y apartados anteriores, la gestión de la pesca artesanal en el departamento tiene la generalidad de no incluir fuertes mecanismos de gobernanza que incluyan a las comunidades pesqueras, así como un trabajo de corte intersectorial escaso o débil en cuanto a sus alcances⁷, no siendo la excepción el instrumento incluido en esta categoría.

Los mecanismos de *Respuesta pública*, al tener límites claros en cuanto a los objetivos planteados, así como a los vínculos existentes entre las partes, han resultado en un cumplimiento de dichos objetivos. Los pendientes de producto se relacionan a mejorar los productos finales realizados a través de los instrumentos, siendo en este caso una mejora en la infraestructura. Por otra parte, no se identifican pendientes en cuanto al vínculo de actores, dada las eficaces interacciones y la alineación de objetivos institucionales y sociales/privados; en la misma línea no

⁷ Vale recordar que en el instrumento referido a esta configuración –*Bajada para pescadores artesanales*–, se incluyen actores sectoriales no vinculados directamente a la pesca artesanal, por lo que, aunque instituciones pertenecientes a variedad de sectores realicen acciones en pro de los trabajadores de la pesca, se nota la falta real de articulación entre dichas instituciones y sus mecanismos de política. En este caso puntual, la gobernanza horizontal repercutió en la creación de la bajada –el producto– pero no de una manera concluyente.

se han identificado al momento posturas de descontento o resistencia de otros actores o sectores hacia los instrumentos incluidos aquí, pudiéndole adjudicarle ello a la necesidad histórica de ampliar las capacidades turísticas de la localidad, por lo que la comunidad local consideraría en principio como un beneficio la implementación de estos instrumentos.

Por último, como se adelantó al describir la Tabla X, las políticas mediante *Decisiones top-down*, no han sido formuladas e implementadas de manera totalmente equivalente, sino que el estilo de reacción o anticipación a los problemas genera condiciones diferentes, tanto para los resultados, como para los desafíos. En cuanto a los resultados, el cumplimiento de los objetivos es un factor común, no así el mecanismo por el cual se realiza la toma de decisiones en pro de ellos. En cuanto a los pendientes de producto, se puede sintetizar en aumentar el alcance de las políticas, en relación a la población o territorio beneficiado por las mismas. Por otro lado, este tipo de políticas es el que mayores desafíos a nivel de configuración presenta, siendo esto de esperar por la naturaleza jerárquica y unilateral de las decisiones; entre estos desafíos resaltan el alcanzar –o generar otros mecanismos que promuevan- un aumento de la legitimidad de los resultados finales obtenidos, y el generar mayores niveles de articulación y negociación con otros sectores e instituciones relacionadas a las áreas temáticas.

A modo de síntesis se vislumbra un escalonamiento en cuanto a resultados y pendientes en las diferentes configuraciones (Tabla XIV), existiendo una relación positiva entre la eficacia y eficiencia de las distintas configuraciones, y el grado de participación o involucramiento de diferentes niveles de actores en la política.

Tabla XIV – Síntesis de conclusión por configuración de actores

Configuración de actores	Balance general
Redes amplias con vínculos formales e informales	Logros en participación e involucramiento. Pendientes en profundizar el involucramiento de los actores y en nivelar capacidades
Gobernanza multinivel + participativa	Logros en articulación de instituciones. Pendientes en lograr participación
Gobernanza entre instituciones estatales	Logros desiguales según áreas/sectores. Pendientes en articulación intersectorial vs. Éxito de articulación horizontal
Respuesta pública a demanda privada	Resultados exitosos y simples sin pendientes
Decisiones top-down	Pendientes de intersectorialidad y legitimidad

Fuente: elaboración propia

Territorio y sostenibilidad

En general, la formulación e implementación de instrumentos de política para los diferentes temas en agenda, se ven fuertemente marcados por las delimitaciones territoriales, es decir, visualizar cada localidad como unidad o población objetivo. Ello tiene sentido al haber analizado la cantidad y relevancia de las iniciativas locales en cuanto a turismo, por ejemplo, por lo que la influencia de los actores locales a la vez de implementar acciones enfocadas en su determinada localidad, influye en que escaseen iniciativas que logren crear vínculos entre más de una.

Si bien existen políticas implementadas en más de una localidad, o a lo largo de toda la costa departamental –como por ejemplo Restauración de ecosistema costero, La costa nos une, Playa Natural, o bien las certificaciones en cuanto a pesca artesanal- ello no implica que las comunidades de esas localidades estén realizando instancias de vínculo, coordinación o planificación.

Se visualizó además que, entre la ZCNM y la ZCM del departamento existen múltiples diferencias en cuanto a gestión costera, que incluso ayudan a alimentar la fragmentación social y política que se genera entre Ciudad del Plata y el resto del departamento. Así, aunque podría visualizarse que estas diferencias y particularidades se vuelven incompatibles a la hora de generar acciones conjuntas o coordinadas, resulta una necesidad política del departamento en todos los niveles de gobierno y también entre diferentes tipos de actores, la incorporación de acciones coordinadas que integren los diferentes segmentos geográficos.

Lo anterior indica que los procesos de gobernanza en cuanto a MCI en el departamento, no han logrado ser lo suficientemente afianzados como para contribuir hondamente en la generación de sentido de identidad, como se esperaría al seguir a Caporale, Tejera y Piriz (2014).

Desde el punto de vista del desarrollo sostenible, resultaría interesante un estudio específico de este tema, bajo modalidades como las de OPP (2017, 2018_a, 2018_b y 2019) sin embargo, debido a los límites de los objetivos planteados aquí, se esbozan apenas algunas conclusiones acotadas y generales acerca de la temática.

De esta forma, en este trabajo se identificaron esfuerzos para aportar al cumplimiento de 12 de los 17 Objetivos planteados en la Agenda 2030, los cuales pueden categorizarse entre los relacionados a mejorar la calidad de vida a través del mejoramiento del medio, los que propician el crecimiento económico y los que pretenden conciliar ambiente, sociedad y política.

De las categorías creadas se puede concluir que el abanico de políticas ha tenido presente diversos aspectos de los ODS, de manera más o menos intencional y planificada. En varios casos además, hay instrumentos de política que contemplan el cumplimiento de más de un ODS, además de integrar más de una de las categorías aquí esbozadas, lo cual es un indicador positivo de los potenciales de dichos instrumentos y de la necesidad de sortear paulatinamente los desafíos en cuanto a producto, y también en cuanto a configuración.

Por otra parte, todas las configuraciones de actores presentan al menos un instrumento con implicancias identificadas en cuanto a desarrollo sostenible, presentando algunas particularidades entre cada una. Las *Redes amplias* y aquellas políticas con procesos de *Gobernanza horizontal*, fueron aquellas en las que se identificaron instrumentos que contribuyen al cumplimiento de ODS relacionados al entorno con el medio, el crecimiento económico y la conciliación sociedad-ambiente, es decir, en los tres grupos descritos. Los instrumentos llevados a cabo mediante *Gobernanza multinivel + participativa* han aportado al cumplimiento de varios ODS a partir del relacionamiento con el entorno de las comunidades locales. Mientras tanto, las *Respuestas públicas* contiene instrumentos que, debido al sector en el que se encuentran y al enfoque utilizado, se relacionan al cumplimiento de ODS vinculados al crecimiento económico. Por último, de las *Decisiones top-down* se pueden identificar instrumentos con implicancia sobre el relacionamiento con el entorno y el crecimiento económico.

En síntesis, y también en línea con el apartado anterior, si bien todas las configuraciones de actores aquí planteadas derivan en instrumentos con distintas implicancias sobre el desarrollo

sostenible, se observan consecuencias más profundas y extendidas para el cumplimiento de los ODS en aquellas iniciativas llevadas a cabo mediante diferentes procesos de gobernanza (Tabla XV).

Con respecto a los ODS que no fueron identificados en este análisis, específicamente los N° 5 (Igualdad de género), 7 (Energía asequible y no contaminante), 9 (Industria, innovación e infraestructura), 10 (Reducción de las desigualdades) y 12 (Producción y consumo responsables), la naturaleza de algunos de los instrumentos implementados daría indicios de que cabe la posibilidad de aumentar su alcance y trabajar en pro de los mismos. Por lo tanto, podría considerarse la expansión del MCI en el departamento como un desafío y también una oportunidad de localizar territorialmente diferentes metas de todos los ODS y aumentar las capacidades territoriales en cuanto a sostenibilidad.

Tabla XV – Instrumentos de política según configuración de actores e implicancia para el desarrollo sostenible

Configuración de actores	Relacionamiento con el entorno	Crecimiento económico	Conciliación sociedad-ambiente
Redes amplias con vínculos formales e informales	Restauración del ecosistema costero		Restauración del ecosistema costero
	Camino del Junco y la Totora		
	Sendero Eco-arqueológico y Eco-turístico		
	Tierra de Humedales		
Gobernanza multinivel + participativa	Directrices y Planes Locales de Ordenamiento Territorial		
	Plan de Aguas Urbanas		
Gobernanza entre instituciones estatales	Obras de Saneamiento	Bajada para pescadores	
	Área Protegida Humedales del Santa Lucía		Área Protegida Humedales del Santa Lucía
	La costa nos une		
Respuesta pública a demanda privada		Dragado del Arroyo Cufre	
		Pluma Náutica	
Decisiones top-down	Playa Natural	Permisos de pesca y navegabilidad	
	Realojo de pescadores		

Fuente: elaboración propia

Nota: en gris, instrumentos incluidos en dos o más grupos de implicancias para el desarrollo sostenible

Reflexiones finales

Proyectar los balnearios y localidades costeras a mediano y largo plazo en clave de manejo costero integrado y desarrollo sostenible, supone a la fecha un desafío social, político, ambiental y también económico al que se enfrenta el departamento de San José. Para ello, sería imprescindible para los agentes políticos, sociales y económicos la concepción de integralidad de la zona costera así como de sus vulnerabilidades y también potencialidades.

Aun existiendo instrumentos identificados con resultados exitosos o con potenciales de éxito, la relevancia del trabajo en manejo costero integrado supone una ampliación de la capacidad de respuesta e intervención prospectiva que tenga en cuenta las características generales de las costas, pero también las especificidades locales en cuanto a diferentes ámbitos.

Del abanico de políticas implementadas en el marco temporal aquí comprendido, en su mayoría ven limitaciones en alguno de los siguientes aspectos: cantidad de actores –el número de los mismos-, variedad de actores –tipo u origen de los mismos-, alcance territorial, horizonte temporal, capacidad de planificación o anticipación, capacidad de generar y promover participación, capacidad de generar conciencia generalizada de la vulnerabilidad costera –y ambiental en general- y actuar bajo enfoques de gestión integrada.

En este sentido, es imprescindible que el foco de las políticas se concentre en la generación de procesos de articulación lo más amplios posibles, dada la prevalencia nacional y también departamental de una escasa planificación urbana a nivel transversal e integral, sumada a una excesiva –o al menos, mayor- planificación y presión de diferentes sectores sobre la costa (Conde, 2013; Echeverría, 2014). Así, dichos procesos de articulación deberían darse asumiendo la responsabilidad y el desafío de que la costa:

“Es una pieza del territorio que no debería ser estudiada por sectores (...) tiene que ser mirada como una pieza más, como una pieza, y no así, sectorial, como estamos hasta ahora acostumbrados, (...) no podemos darnos ese lujo” (Entrevista N° 5)

Referencias bibliográficas

- AAVV (2007) *Libro Blanco del Área Metropolitana*. (Canelones, Montevideo, San José). Montevideo: Ed. Agenda Metropolitana.
- Aguilar Villanueva, L. (1993) “Estudio introductorio”. En Aguilar Villanueva (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Porrúa, pág. 15 a 72.
- Aguilar Villanueva, L. (2010) *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Albade, J., Mejía, P., Morena, V. (2006) *Propuesta de proyecto de selección y delimitación del área Humedales del Santa Lucía para su ingreso al Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. MVOTMA, Intendencias de Montevideo, Canelones y San José. Disponible en: <https://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/areas-protegidas/item/10006600-area-protegida-con-recursos-manejados-humedales-de-santa-lucia-canelones-montevideo-san-jose> [acceso: 05/05/2019]
- Asamblea General de Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015). Disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf [acceso: 2019/09/19]
- Barrios Pintos, A. (1986) *San José. De la prehistoria hasta nuestros días*. Tomos I y II. Montevideo: MEC.
- Baztan, J., Vanderlinden, J. P., Chouinard, O., & Sánchez-Arcilla Conejo, A. (2012) “Los desafíos de las zonas costeras en el siglo XXI: proposiciones para la cumbre de la tierra Río+20”. En *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales... mirando a Iberoamérica: libro de comunicaciones y de pósters*. Disponible en: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/17525> [acceso: 27/02/2020]
- Beaumont, N. y Dredge, D. (2010) “Local tourism governance: A comparison of three network approaches”. En *Journal of Sustainable Tourism* Vol. 18, No. 1, January 2010, 7–28.
- Calvo, J. J. (coord.), Borrás, V., Cabella, W., Carrasco, P., de los Campos, H., Koolhas, M., Macadar, D., Nathan, M., Nuñez, S., Pardo, I., Tenenbaum, M., Varela, C. (2013) *Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. Atlas*

sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Programa de Población – FCS – UdelaR. Montevideo: Trilce.

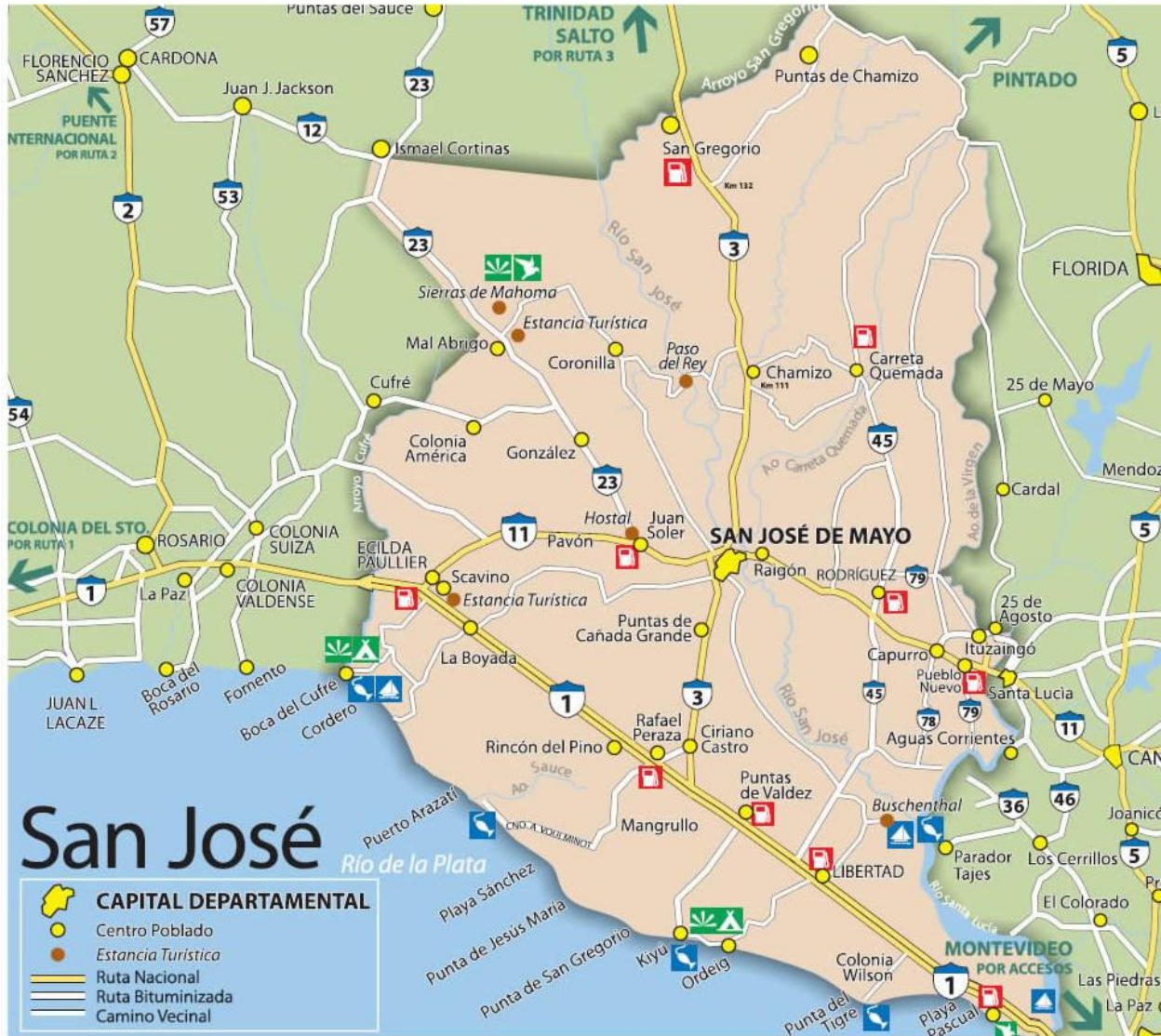
- Caporale, M., Tejera, R. y Piriz, T. (2014) “Gobernanza y Co-manejo costero” en Gómez, A., Echevarría, L., Caporale, M. et al. *Introducción al Manejo Integrado de Zonas Costeras y Marinas*. Montevideo: MVOTMA - UdelaR.
- Chebataroff, J. (1969) “Relieve y costas” en *Revista Nuestra Tierra*, volumen 3, 69 pp. Montevideo. Recuperado de: http://www.periodicas.edu.uy/o/Nuestra_tierra/pdfs/Nuestra_tierra_03.pdf [acceso: 26/08/2018]
- CMMAD (1987) *Nuestro futuro común*. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Conde, D. (2013) “Costas” en *Revista Nuestro Tiempo*, volumen 9, 68pp. Montevideo. Recuperado de: <http://www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/v/62796/51/mecweb/nuestro-tiempo?leftmenuid=62796> [acceso: 22/08/2018]
- Echeverría, L. (2014) “Introducción al manejo costero integrado” en Gómez A., Echevarría, L., Caporale, M. et al. *Introducción al Manejo Integrado de Zonas Costeras y Marinas*. Montevideo: MVOTMA - UdelaR.
- Echeverría, L. y Nieto, P. (2014) “Introducción al ordenamiento territorial” en Gómez A., Echevarría, L., Caporale, M. et al. *Introducción al Manejo Integrado de Zonas Costeras y Marinas*. Montevideo: MVOTMA - UdelaR.
- Elder, C. y Cobb, R. (1993) “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En Aguilar Villanueva (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Porrúa.
- Escobar, A. (1995). El desarrollo sostenible: diálogo de discursos. *Ecología política*, (9), 7-25.
- Gómez, A. (2014) “Aspectos jurídicos del manejo costero integrado” en Gómez A., Echevarría, L., Caporale, M. et al. *Introducción al Manejo Integrado de Zonas Costeras y Marinas*. Montevideo: MVOTMA - UdelaR.
- Szephegyi, M.N., J. P. Lozoya, D. de Alava, X. Lagos, M. Caporale, J. Sciandro, A. Gomez, L. Echevarría, L. Bergos, C. Segura, I. Carro, N. Verrastro, I. Roche, M. Gomez, E. Delgado, R. Tejera, y D. Conde (2020) “Avances y desafíos de la gestión costera en Uruguay en la última década”. En *Revista COSTAS: Manejo Costero Integrada*. Volumen especial 1, pp. 171-194. Disponible en:

- [https://www.academia.edu/42102544/Costas Especial IBERMAR?auto=download](https://www.academia.edu/42102544/Costas_Especial_IBERMAR?auto=download)
[acceso: 23/03/2020]
- INE, MIDES, UNFPA (2013) *San José Censo 2011*. Disponible en: <https://uruguay.unfpa.org/es/publications> [acceso: 22/02/2020]
- Jordana, J. (1995) “El análisis de los poticy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”. En *Gestión y análisis de políticas públicas*. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/40> [acceso: 27/02/2020]
- Ley N° 17.283 (2000) *Declarase de interés general, de conformidad con lo establecido en el Artículo 47 de la Constitución de la República, que refiere a la protección del medio ambiente*. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1482.htm> [acceso: 27/02/2020]
- Magri, A. (2011) “Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay” En *Revista de Ciencias Sociales* [en línea]. 2011, v.24, n.28, pp. 77-104. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/123456789/6878> [acceso: 15/09/2018]
- Mejía Navarrete (2000) “El muestreo en la investigación cualitativa”. En *Investigaciones sociales*. Vol. 4, Núm. 5: pp. 166-180.
- Menafra, R. y Conde, D. (2002) “Manejo costero integrado I Historia alcances y desafíos” en *AMBIOS IV* (11):9.
- MVOTMA (sin fecha) *Departamentos costeros*. San José. [sitio web] Disponible en: <https://mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/costa-y-mar/departamentos-costeros/item/10007960-san-jose> [acceso: 26/08/2018]
- MVOTMA (sin fecha₂) *¿Qué es el ordenamiento territorial?* [sitio web] Disponible en: <https://www.mvotma.gub.uy/que-es-el-ordenamiento-territorial> [acceso: 17/09/2018]
- Observatorio Territorio Uruguay – OPP (2016) *Producto Interno Bruto Regional 2008-2011. Principales resultados*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública – OPP. Disponible en: <http://otu.opp.gub.uy/biblioteca> [acceso: 15/08/2018]

- OPP (2017, 2018_a y 2019) *Informe Nacional Voluntario*. Disponible en: <http://www.ods.gub.uy/>
[acceso: 13/04/2020]
- OPP (2018_b) *Hoja de ruta para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Departamento de San José*. Disponible en: <http://ods.gub.uy/index.php/avance-pais/territorio/100-informes-en-territorio/137-informes-en-territorio> [acceso: 13/04/2020]
- Parsons, W. (2007) *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Peters, B. G. (1995) “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo” En *Gestión y Política Pública*, volumen IV, número 2, 2do semestre de 1995, pp 257-276.
- PNUD (s/f) *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [sitio web] Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
[acceso: 25/05/2020]
- Quiñones, M. y Acosta, M., J. (2014) “Elementos de diseño cualitativo” en Quiñones, Acosta y Supervielle, *Introducción a la sociología cualitativa. Fundamentos epistemológicos y elementos de diseño y análisis*. Ediciones Universitarias.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (1999) *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Subirats, J. et. al. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Tejera (2019) *Dimensiones institucionales de la sustentabilidad: la dinámica sector-territorio*. VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política Montevideo, 10-12 de julio de 2019.
- Trimble M., Ríos M., Passadore C., Szephegyi M., Nin, M., Garcia Olaso F, Fagúndez C, Laporta P. (2010) *Ecosistemas costeros uruguayos: una guía para su conocimiento*. Averaves, Cetáceos Uruguay, Karumbé. Montevideo: Editorial Imprenta Monteverde.
- Zurbriggen (2003) “Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica” en *Colección de Documentos, 105*. Disponible en: <http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicaspUBLICAS/> [acceso: 27/02/2020]

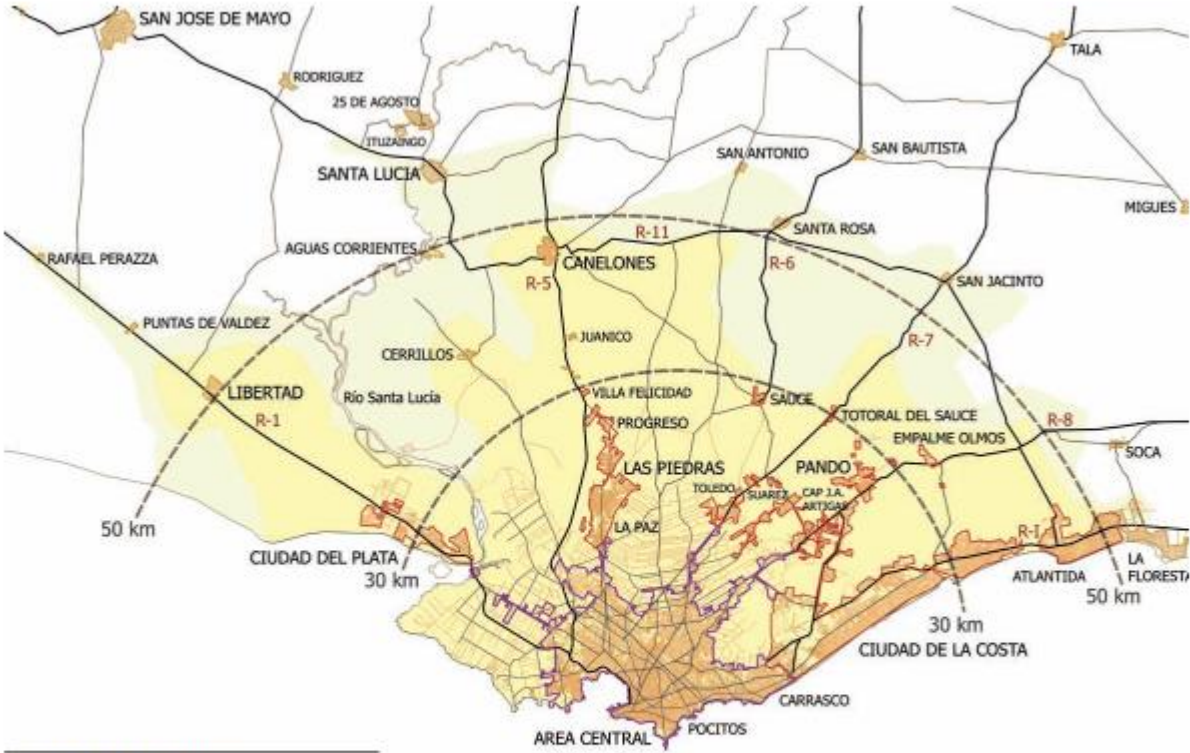
Anexos

I. Mapa del Departamento de San José, con sus centros poblados y principales vías terrestres



Fuente: <http://www.mapasdeluruguay.eluruguayo.com/>

II. Área Metropolitana de Montevideo



Coronas en la delimitación del AM
 Elaboración: ITU (2007)
 Fuentes: INE y Escudé, Teresa (2008) Comportamiento de la densidad poblacional del centro metropolitano. ITU, FARO, UdelaR

	Montevideo urbano
	Corredores metropolitanos y áreas conurbadas
	Localidades de la Región Metropolitana
	Área Metropolitana - fuente ITU 94
	Área Metropolitana + 20% fuente ITU 94
	Primera y segunda corona

Fuente: AAVV (2007)

III. Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030



Fuente: PNUD (s/f)

IV. Material estudiado en el Análisis Documental

Documentos oficiales/normativos:

DINARA-MGAP (2013) *Guía práctica para pescadores artesanales. Beneficios, derechos y trámites vinculados a la actividad.*

Gobierno Departamental de San José (2011) *Plan local de Ordenamiento Territorial de Kiyú y sus vecindades.* Proyecto ajustado de norma instituyente. Disponible en: <https://www.sanjose.gub.uy/category/normativa/normativas-de-ordenamiento-territorial/> [acceso: 07/11/2019]

Gobierno Departamental de San José (2015_a) *Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su área de influencia.* Disponible en: <https://www.sanjose.gub.uy/plan-de-ordenamiento-territorial-ciudad-del-plata/> [acceso: 08/11/2019]

Gobierno Departamental de San José (2015_b) *Quedó constituida la Comisión de Cambio Climático del Gobierno Departamental* [sitio web; actualizado 21/08/15] Disponible en: <https://www.sanjose.gub.uy/quedo-constituida-la-comision-de-cambio-climatico-del-gobierno-departamental/> [acceso: 14/10/2019]

Gobierno Departamental de San José (2017) *Cuarto Salón y Foro Regional de Turismo – Ciudad del Plata 2017*.

Gobierno Departamental de San José (2016) *Proyecto de Presupuesto Quinquenal - Período 2016-2020* [sitio web] Disponible en: <http://190.64.129.242/GDSJ/Documentos/presupuesto/index.html> [acceso: 05/11/2019]

Gobierno Departamental de San José (2018) *Recuperación del ecosistema costero en Boca del Cufre, Kiyú y Playa Pascual del Departamento de San José*. Comunicación de proyecto.

Mintur (s/f) *Especificaciones de desempeño ambiental y requisitos para la gestión ambiental de la playa. Playa Natural. Gestión Ambiental Certificada*.

MVOTMA (2015) “Decreto N°567/15 Creación área protegida Humedales de Santa Lucía”. Recuperado de: MVOTMA (s/f₁) *Área Protegida con Recursos Manejados Humedales de Santa Lucía (Canelones, Montevideo, San José)* [sitio web] Disponible en: <https://mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/areas-protegidas/item/10006600-area-protegida-con-recursos-manejados-humedales-de-santa-lucia-canelones-montevideo-san-jose> [acceso: 25/10/2019]

MVOTMA, OSE, GDSJ (2018) *Plan de Aguas Urbanas. Ciudad del Plata*. Disponible en: <https://www.sanjose.gub.uy/plan-de-aguas-para-ciudad-del-plata/> [acceso: 16/11/2019]

Poder Judicial del Uruguay (2016) *TAC 2º desestimó recurso del MTOP para reparación ambiental en escollera de Bocas del Cufre* [sitio web; actualizado 05/01/18] Disponible en: <http://www.poderjudicial.gub.uy/contenido/40-sentencias/1157-tac-2-desestimo-recurso-del-mtop-para-reparacion-ambiental-en-escollera-de-bocas-del-cufre.html> [acceso: 12/12/2019]

Prefectura Nacional Naval (2005) *Disposición Marítima N° 99. Pautas Regulatoras Para Las Embarcaciones De Pesca Artesanal*. Disponible en: <http://www.armada.mil.uy/dirme/index.php/marco-juridico/disposiciones-maritimas> [acceso: 09/03/2020]

Medios de prensa:

- El Observador (2016) *El Frente llevará al Parlamento el "mamarracho" de la escollera Cufre* [sitio web; actualizado 20/11/2016] Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/el-frente-lleva-al-parlamento-el-mamarracho-la-escollera-cufre-n1000638> [acceso: 16/06/2018]
- LaRed21 (2000) *Embarcadero Boca del Arroyo de Cufre en el ojo de la tormenta* [sitio web; actualizado 07/11/2016] Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/sociedad/15295-embarcadero-boca-del-arroyo-de-cufre-en-el-ojo-de-la-tormenta> [acceso: 02/07/2018]
- LaRed21 (2001) *Quedarían sin arena las playas en Colonia* [sitio web; actualizado 21/08/2001] Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/comunidad/53284-querarian-sin-arena-las-playas-en-colonia> [acceso: 12/12/2019]
- San José Ahora (2017) *Presentaron 'La costa nos une' en Libertad* [sitio web; actualizado: 15/11/2017] Disponible en: <http://sanjoseahora.com.uy/2017/11/15/municipios-lanzaron-proyecto-la-costa-nos-une/> [acceso: 19/09/2019]
- Primera Hora (2019) *MTOP confirma llamado para el dragado de la desembocadura del arroyo Cufre* [sitio web; actualizado: 21/06/19]. Disponible en: <http://www.primerahora.com.uy/mtop-confirma-llamado-dragado-la-desembocadura-del-arroyo-cufre/> [acceso: 21/08/2019]

Sitios web y otros recursos:

- CIRAT (2019) *Ciclo de charlas 2019* [Folleto]
- DINARA (2020) *Permisos de pesca vigentes* [sitio web; actualizado: 28/02/2020] Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/permisos-pesca-vigentes> [acceso: 17/03/2020]
- Gobierno Departamental de San José (2019_a) *Se firmó convenio para concretar inicio de obras de saneamiento en Ciudad del Plata* [sitio web; actualizado: 24/08/2019] Disponible en: <https://www.sanjose.gub.uy/se-firmo-convenio-para-concretar-inicio-de-obras-de-saneamiento-en-ciudad-del-plata/> [acceso: 03/01/2020]
- Gobierno Departamental de San José (2019_b) *Jugando Aprendemos se extiende a diez escuelas de Ciudad del Plata y Libertad* [sitio web; actualizado: 10/10/2019] Disponible en: <https://www.sanjose.gub.uy/jugando-aprendemos-se-extiende-a-diez-escuelas-de-ciudad-del-plata-y-libertad/> [acceso: 01/11/2019]

- MTOP (2017) *Finalizaron obras en escollera en Boca de Cufre* [sitio web; actualizado 11/12/2017] Disponible en: http://www.mtop.gub.uy/-/finalizo-desmantelamiento-de-escollera-en-boca-de-cufre?p_p_state=maximized [acceso: 11/06/2018]
- Observatorio Territorio Uruguay - OPP (2019 [última actualización]) *La costa nos une* [sitio web]. Disponible en: <https://otu.opp.gub.uy/mirador/3413> [acceso: 19/09/2019]
- PNUD Uruguay (2018) *El PPD presentó proyectos seleccionados sobre ecoturismo y gestión ambiental* [sitio web; actualizado: 05/12/18] Disponible en: https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/presscenter/articles/2018/11/ppd_2018.html [acceso: 17/10/2019]
- Portal Ciudad del Plata (2014) *Ciudad del Plata Destino Turístico – “Camino del junco y la totora”* [sitio web; actualizado: 29/08/2014]. Disponible en: <https://www.portalcdp.uy/2014/08/29/ciudad-del-plata-del-plata-destino-turistico-el-camino-del-junco-y-la-totora/> [acceso: 06/09/2019]
- Tierra de Humedales (s/f) *El proyecto* [sitio web] Disponible en: <http://www.tierradehumedales.uy/proyecto> [acceso: 31/10/19]

V. Pauta de entrevistas

Pauta de entrevistas a autoridades del Gobierno Departamental de San José

Módulo 0 - Introducción

¿Cuál es el rol de esta Dirección / Oficina dentro del Gobierno Departamental?

¿En qué consiste su trabajo en esta Dirección / Oficina del Gobierno Departamental?

Módulo I – Introducción a temática costera

Las acciones o políticas a realizar, ¿se llevan a cabo principalmente distinguiendo entre localidades, secciones administrativas (Municipios, secciones judiciales, etc.) u otras características territoriales?

¿Cómo se aborda desde su labor el Manejo de las Costas?

Módulo II – Agenda en relación a costas

En la agenda del período 2015-2020, ¿se han incluido acciones en la zona costera del departamento? (franja de costa y territorio/localidades aledañas)

¿De qué manera han sido incorporadas estas temáticas?

Hasta el momento ¿se ha podido cumplir con los objetivos de dicha agenda?

¿Cuáles fueron los principales problemas de gestión que afrontó su área para lograr esos objetivos? ¿Cómo se procesaron? ¿Cómo se pueden mejorar a futuro?

(Prestar atención a diferencias entre ZCM y ZCNM)

Módulo III – Paneo de otros actores involucrados en la formación de la agenda

(Bola de nieve)

¿Ha existido participación de otros organismos del GDSJ con estas cuestiones?

¿Ha existido participación de actores sociales a la hora de definir las acciones a llevar a cabo?

¿Se han planteado problemáticas o acciones que no se incorporaron en la agenda del Gobierno Departamental?

¿Ha existido participación de actores sectoriales (Ministerios, ONG, etc.)?

¿Cómo considera su vínculo con estos otros actores?

Módulo IV.1 – Paneo de actores - Intercambio de información

¿A qué actores u organizaciones consulta para obtener información relevante acerca de las temáticas costeras a tratar?

¿A qué actores u organizaciones brinda información acerca de ello?

Módulo IV.2 – Paneo de actores - Colaboración

¿Con qué organizaciones o instituciones ha realizado colaboraciones, proyectos o acciones conjuntas?

¿Cómo evalúa el resultado de dichas colaboraciones?

¿Existen organizaciones o instituciones con los que no ha existido colaboración, pero podría haberlas?

Módulo IV.3 – Paneo de actores - Desencuentros o conflictos

¿Su organización ha tenido desencuentros con alguna organización pública o civil a la hora de llevar adelante sus líneas de trabajo?

¿Cuál/es han sido los puntos de desencuentro?

Módulo V – Cierre

Previo a 2015, ¿las cuestiones incluidas en la agenda eran similares? ¿Y los actores involucrados?

¿Hay algún comentario final que le gustaría realizar acerca de la temática abordada?

Pauta de entrevista a autoridad de los Municipios de Ecilda Paullier, Ciudad del Plata y Libertad

Módulo I - Introducción

¿Qué zona y localidades del Departamento conforman el Municipio?

¿Cuál es el rol y el día a día del Municipio dentro del Gobierno Departamental?

Módulo II – Agenda en relación a costas

¿Se han incluido en la zona costera del departamento?

¿Cuál / Cómo fue la participación del Municipio?

¿De qué manera han sido incorporadas estas temáticas?

¿Cuáles fueron los principales problemas de gestión que afrontó su área para lograr esos objetivos? ¿Cómo se procesaron? ¿Cómo se pueden mejorar a futuro?

Módulo III – Paneo de otros actores involucrados en la formación de la agenda

(sólo si corresponde)

¿Ha existido participación de otros organismos con estas cuestiones?

¿Cómo considera su vínculo con estos otros actores?

Módulo IV – Cierre

Previo a 2015, ¿las cuestiones incluidas en la agenda eran similares? ¿Y los actores involucrados?

¿Hay algún comentario final que le gustaría realizar acerca de la temática abordada?

Pauta abreviada de entrevista a representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil y/o Establecimientos privados

Módulo I - Introducción

¿Cuál es la historia y las funciones de su organización?

Módulo II – Agenda en relación a costas

¿Qué actividades (relacionadas al manejo de las costas) realiza en la actualidad?

Módulo III – Paneo de otros actores involucrados

¿Ha existido participación de otros organismos con estas cuestiones?

¿Cómo es el vínculo de su organización con dichos organismos?

Módulo IV – Cierre

Previo a 2015, ¿las cuestiones incluidas en la agenda eran similares? ¿Y los actores involucrados?

¿Hay algún comentario final que le gustaría realizar acerca de la temática abordada?

Pauta abreviada de entrevista a representantes de organismos ministeriales

Módulo I - Introducción

¿Cuál es su formación/profesión y la función de este organismo?

Módulo II – Agenda en relación a costas en el departamento

¿Qué actividades (relacionadas al manejo de las costas) realiza en la actualidad en el departamento de San José?

¿A qué problemas se ha enfrentado?

Módulo III – Paneo de otros actores involucrados

¿Ha existido participación de otros organismos con estas cuestiones?

¿Cómo es el vínculo de su organización con dichos organismos?

Módulo IV – Cierre

¿Hay algún comentario final que le gustaría realizar acerca de la temática abordada?

VI. Referencias de entrevistas realizadas

N° Entrevista	Organización	Tipo de actor
1	Dirección General de Desarrollo	GDSJ
2	Dirección de Turismo y Deporte	GDSJ
3	Dirección de Gestión Ambiental y Salud	GDSJ
4	Dirección de Obras	GDSJ
5	Oficina de Ordenamiento Territorial	GDSJ
6	Municipio de Ecilda Paullier	Municipio

	Comisión de Vecinos de Boca del Cufre	OSC / Privado
7	Municipio de Ciudad del Plata	Municipio
8	Municipio de Libertad	Municipio
9	Oficina de Cambio Climático	MVOTMA
10	Club Náutico Boca del Cufre	OSC / Privado
11	Programa Puertas Abiertas (ISUSA)	OSC / Privado
12	Unidad de Pesca Artesanal (DINARA)	MGAP
13	Comisión Vecinal de Kiyú	OSC / Privado
14	CIRAT (Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología-MEC / GDSJ)	MEC GDSJ
15	Agencia de Desarrollo de Ciudad del Plata	GDSJ
16	Duendes de Ciudad del Plata	OSC / Privado

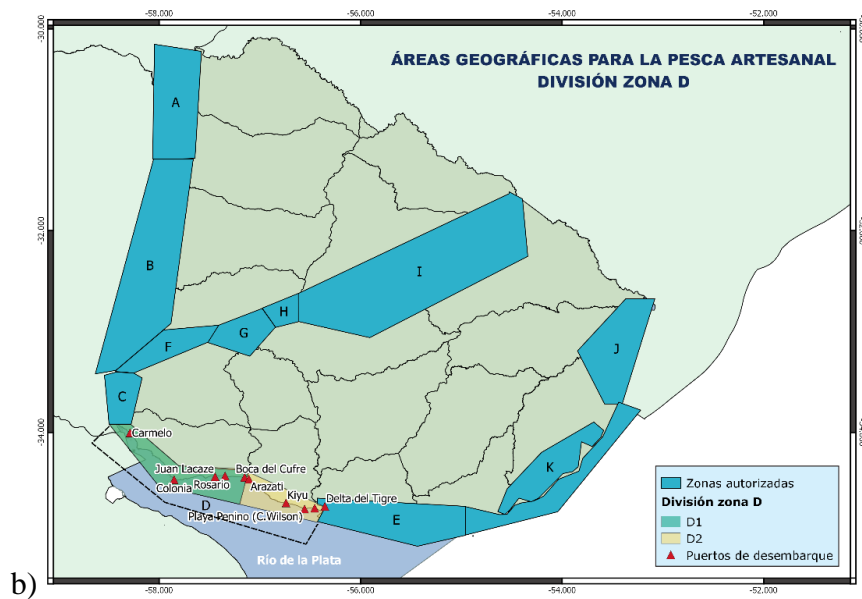
VII. Transcripción de entrevistas realizadas

(Véase archivo adjunto)

VIII. Zonas geográficas para la pesca artesanal



a)



b)

Fuente: a) *Guía del Pescador Artesanal*; b) *cortesía de la Unidad de Pesca Artesanal de la DINARA*