



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

Prioridades de política costera y adaptación al cambio climático en la agenda de los gobiernos subnacionales de Uruguay

Rafael Tejera

PRIORIDADES DE POLÍTICA COSTERA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA AGENDA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE URUGUAY

Rafael Tejera

rafael0tejera@gmail.com

(Udelar - FCS/EI – C-MCISur)

Resumen: La ponencia analiza el actual estado de situación de las políticas de defensa de la faja costera frente al cambio climático y el riesgo meteorológico en Uruguay, desde las tareas y óptica del nivel subnacional de gobierno (las “intendencias”: gobiernos departamentales, equivalentes del nivel provincial o estadual en otros países, aunque en un esquema de gobierno unitario, y por tanto centralista).

Se presentan aquí dos ejes de estudio:

- los principales temas abordados por los gobiernos departamentales así como los asuntos que consideran prioritarios a futuro,
- y la situación actual y demandas a futuro de los gobiernos departamentales en términos de desarrollo institucional para la gestión de esos asuntos.

Se plantea en el trabajo que la construcción de agenda está condicionada por el perfil geográfico y demográfico del departamento, que incide sobre el desarrollo relativo de ciertos temas de gestión. Los departamentos con mayor intensidad de ocupación costera y uso en turismo de playa han tenido un mayor despliegue de políticas para gestionar el perfil de playa (combate a la erosión y la sedimentación dunar). El grado de desarrollo en esas políticas específicas determina la dimensión actual de las áreas encargadas de la costa en cada departamento. Y a su vez, ese distinto grado de desarrollo y de consolidación institucional de las áreas departamentales de costa genera características distintas en el tipo de demandas que esas áreas presentan y en su visión del sistema institucional en su conjunto.

La ponencia tiene dos grandes marcos de referencia: el cambio climático y riesgo meteorológico, y la construcción de gobernanza multinivel.

El primer contexto comprende las necesidades de adaptación a eventos extremos y a un aumento en el nivel del mar, que a su vez agudizan la incidencia de una serie de problemas de gestión en las áreas costeras. Estos problemas, identificados como prioritarios por los propios gobiernos departamentales, pueden clasificarse en cuatro esferas:

- los efectos de la erosión natural (áreas no urbanizadas)
- los efectos del desarrollo de estructuras (erosión alimentada o agravada por la urbanización, o disparada por estructuras puntuales como las escolleras y muelles asociadas a puertos).
- los efectos del uso del espacio costero (desde los generados por el tránsito peatonal o vehicular hasta los derivados de actividades extractivas, como la explotación comercial de arena).
- y las consecuencias de una ocupación inadecuada de ese espacio (comprendiendo en esa inadecuación los asentamientos irregulares -donde los ocupantes no son dueños del predio-, la urbanización irregular o formal en zonas inundables, y la apropiación de espacio público costero por parte de propietarios de predios linderos).

El segundo marco de referencia (la construcción de gobernanza multinivel) tiene como escenario en este caso la progresiva asunción de nuevas tareas por parte de los distintos niveles de gobierno, junto a transformaciones en las formas de respuesta a algunos asuntos clásicos de gestión. A su vez, en un plano sistémico, involucra al modo en que esos niveles y los actores insertos en ellos se articulan, entre sí y respecto a los actores sociales, en un abordaje combinado. El proceso es de gran complejidad ya que comporta una expansión simultánea en todos los niveles del estado; y al tiempo que esa expansión se produce deben revisarse los modos de coordinación, las competencias a asignar a cada actor y el presupuesto necesario para esas funciones.

Vale decir que así como debe ordenarse el territorio y construirse respuestas adecuadas a cada área de problema, también el propio proceso político-institucional en que se generan esas respuestas requiere actualmente una revisión sistemática que a fin de darle mayor orden, homogeneidad y certeza.

El presente trabajo establece la situación y perspectivas de las intendencias en ambos planos: el de los temas identificados como prioritarios, y el de las capacidades y articulaciones institucionales necesarios para abordarlos.¹

¹ Uno de los aspectos discutidos respecto a la gestión del cambio climático ha sido precisamente su escenario de gestión. Betsill y Bulkeley (2006) remarcaban que mientras el nivel institucional en el que más se afincó esta discusión es el de las instituciones internacionales, el marco que en la práctica ha resultado más adecuado para tomar medidas efectivas ha sido el de la gestión local (con aplicación principalmente a las grandes ciudades). El presente trabajo se enmarca en un programa de tareas dirigido a sistematizar la agenda local de trabajo en materia de

Metodología

El relevamiento de prioridades y necesidades institucionales se llevó a cabo mediante talleres en cada uno de los seis departamentos costeros (Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha) a los que asistieron directores y funcionarios de carrera de las áreas involucradas en gestión costera, ordenamiento territorial y respuesta a eventos meteorológicos extremos. Las direcciones participantes incluyen por ejemplo las áreas de gestión ambiental, ordenamiento territorial, turismo, obras, desarrollo local, así como responsables de planes locales de ordenamiento. El perfil de convocatoria es entonces político-técnico, y no el propiamente político que estaría expresado por los intendentes (cabeza del ejecutivo) y los ediles de la Junta Departamental (órgano legislativo).

Se consultó a estos equipos sobre sus temas prioritarios a futuro en la materia, las tareas previas desarrolladas por la intendencia en esta temática, y su situación y necesidades en el plano institucional.²

En materia de temas prioritarios, se presentará la información referenciada a los departamentos y localidades en que la situación se configura. Pero no se organiza aquí esa información agrupándola por departamentos, ya que el objetivo principal no es caracterizar en detalle a cada uno, sino presentar globalmente cual es el espectro de temas priorizados.

El componente institucional en cambio se trabaja en base a una clasificación de grupos de departamentos según tres tipos de variables:

- Nivel de desarrollo de políticas en la temática, y grado en que se ha transformado desde la cobertura de temas de mayor antigüedad en la agenda (como la población ubicada en áreas inundables, o la ocupación irregular del espacio costero) a temas más recientes en sus modos de abordaje (especialmente el amplio andamiaje de nuevos instrumentos, y nuevas pautas de trabajo, para mitigar la erosión). La magnitud y el perfil del desarrollo previo en estas políticas influye como variable fundamental sobre las dos dimensiones siguientes.
- Variables de organización interna: grado de institucionalización de las áreas de costa y cambio

adaptación al cambio climático en la costa. A su vez, cabe señalar que el hecho mismo de situarse en las medidas de adaptación, le da también una tónica particular en el campo del análisis sobre cambio climático, que ha tenido un mayor despliegue de políticas y proyectos situados en la mitigación, con relativamente escasa participación de los componentes de adaptación (tal la conclusión extraída por el estudio de Tang e.a., 2010, que analiza las acciones propuestas por las agendas locales urbanas de cambio climático en Estados Unidos).

2 Este análisis tiene como base el relevamiento realizado en marzo-abril de 2014 en el marco del convenio UdelaR-MVOTMA sobre Programación de la Adaptación Costera al Cambio Climático. El equipo de investigación estuvo a cargo de Mercedes Medina. Este trabajo analiza datos relevados para los componentes 3 y 4 de dicho convenio: Línea de base de acciones realizadas y previstas a futuro por las intendencias, y necesidades de fortalecimiento institucional, desarrollado por Clara Píriz y Rafael Tejera.

climático (presencia o no de áreas institucionales cometidas a estos temas, y su dotación de recursos), y tipo de necesidades que estas áreas señalan para propender a su consolidación (en particular si la necesidad de incrementar los recursos humanos es o no la prioridad central) .

- Variables de concepción sistémica: expresadas en la visión que tiene el departamento sobre las necesidades de coordinación y articulación del sistema institucional en su conjunto (nacional, departamental y municipal) para hacer más amplia y efectiva la gestión. Esta variable hace a si el equipo departamental tiene o no demandas respecto al conjunto de la organización institucional, y la distribución actual de competencias.

En esta sección se describe entonces la situación, necesidades y reivindicaciones de las áreas ocupadas de la gestión costera en las intendencias. Teniendo como hipótesis guía que el grado de desarrollo de esa gestión, incide sobre el tipo de reivindicaciones planteadas a la interna de la institución por los equipos a cargo, y sobre el tipo de propuestas planteadas para la organización del sistema político nacional en la materia.

Departamentos costeros

Uruguay presenta una costa de playas arenosas, separadas por puntas rocosas, y sectores de barrancas, que en algunos casos presentan un retroceso rápido y problemático para estructuras urbanas contiguas. A su vez, el extremo este en el departamento de Rocha, tiene una fuerte incidencia de cárcavas activas.

Frente a esta relativa homogeneidad geológica, los determinantes claves de su evolución diferencial han sido el grado de urbanización y el tipo de aguas de cada sector del litoral.

En los departamentos del oeste (Colonia y San José) correspondientes al Río de la Plata interior, las aguas estuarinas, descargadas por los ríos Paraná y Uruguay, tienen escasa salinidad y una alta densidad de sedimentos.

Estos departamentos presentan un uso menos intensivo de la costa y una menor urbanización de la faja costera. En Colonia ciertos usos específicos han sido históricamente intensos (extracción de arena para obras de construcción en Buenos Aires, desde el siglo XIX), o lo son actualmente (en particular el portuario). Pero no se trata de un departamento con un eje importante en el turismo de playa con veraneantes de fuera del departamento, y esto ha incidido en su relativamente baja urbanización de la costa. En San José esta escasa ocupación alcanza extremos, siendo su costa predominantemente rural y con muy escasos centros poblados. Recibe turismo de playa de las zonas cercanas en ciertas localidades puntuales, y su poblamiento es intenso solo en el extremo este, donde la mancha urbana metropolitana de la capital se expande sobre la costa del departamento.

Como se verá, este perfil se asocia a un desarrollo muy incipiente de la institucionalidad específica sobre gestión de costas y un perfil de agenda en que el manejo y conservación de las playas arenosas no es un eje fundamental (Colonia), o se presenta en escasos puntos del territorio (San José).

Aunque ubicado en el extremo opuesto de la costa, el departamento de Rocha presenta un desarrollo también incipiente de esa institucionalidad y esa agenda por una combinación de factores distinta. La costa es oceánica y está marcada por el desarrollo en función del turismo de playa pero, en gran parte debido a su lejanía respecto a la capital, la urbanización efectiva del frente costero no llega a ser alta, y está en gran parte desarrollada por modalidades de ocupación irregular con construcciones de veraneo no habilitadas.

En los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado la urbanización a lo largo de la costa ha sido intensa. Desde el sector oriental de Montevideo hasta el límite oriental de Maldonado (Río de la Plata exterior, e inicio del litoral atlántico), dicha urbanización está fuertemente asociada al uso de las playas, con fines turísticos y (en Montevideo y parte de Canelones) consolidándose finalmente una ocupación residencial. Este fenómeno tiene como base la propia ciudad capital y el despliegue hacia el este de la urbanización de la costa con fines de turismo y segunda residencia, siguiendo la orientación de las costas con mayor influencia atlántica, y menor incidencia de las aguas estuarinas con alto contenido de sedimentos.

Como se desarrollará en el artículo, este es el perfil de factores ligado a una mayor desarrollo de la institucionalidad específica de gestión de costas, marcada y movilizadora por una agenda en la que la conservación del perfil de playas ha cobrado gran importancia.

A continuación se desarrollan los temas de gestión priorizados por los equipos de gestión departamentales a cargo de asuntos de costa.

Temas de gestión prioritarios

Los temas priorizados por las intendencias pueden agruparse en cinco grandes ejes:

- Ocupación privada del espacio público en la franja costera.
- Áreas inundables.

- Extracción de arena.
- Erosión.
- Sedimentación dunar.

El primer grupo de temas incluye problemas priorizados por varios departamentos y hace a pautas de ocupación inadecuadas o problemáticas.

El segundo conjunto, también muy extendido, hace a la gestión de sedimentos en todos sus aspectos: como recurso, como elemento de afectación a través de la erosión, y como factor problemático en sus interacciones con la planta urbana, en los casos de sedimentación dunar.³

A continuación se describen en detalle los problemas priorizados en cada eje y su ubicación en el territorio. Para cada problema de gestión se describe también su situación actual, en términos de los factores que han bloqueado o dificultado su solución, y de los instrumentos utilizados para abordarlos.

Ocupación privada del espacio público en la franja costera

Comprende tres tipos de situaciones.

– Asentamientos irregulares de pescadores artesanales (instalados en parte sobre el cordón dunar). Son enfocados como problema importante en los tres departamentos más poblados y de uso más intenso de la franja costera (Montevideo, Canelones y Maldonado).

Constituyen un desafío en términos de ordenamiento territorial, principalmente en el departamento de Montevideo (donde Pajas Blancas en las afueras de la capital, concentra el mayor asentamiento irregular de pescadores del país).

Igualmente lo es prioridad en Maldonado, donde el mayor problema de gestión se encuentra en Piriápolis y su principal dificultad no está en el plano de la política de vivienda sino en la falta de un espacio operativo y comercial adecuado para la actividad en el puerto turístico local.

Canelones presenta un trabajo incipiente con el asentamientos de pescadores de Ciudad de la Costa,

³Aparece también un tercer grupo, residual, de preocupaciones de especial prioridad para la Intendencia de Rocha: humidificación de playas, y zonificación de ambientes de bosque psamófilo (bosque xerófilo). Pero estas preocupaciones están dirigidas no tanto al objeto de gestión sino a que este no constituya una traba a procesos de urbanización, y por tanto es enfocado por el gobierno departamental de un modo que lo liga débilmente a las medidas de adaptación al cambio climático. En humidificación de playas, y con referencia al balneario La Paloma, el principal del departamento, la preocupación del gobierno departamental es definir si no intervienen en ella factores naturales, más allá de los antrópicos (por efecto de escorrentía de pluviales) que hasta ahora han sido señalados. En el del bosque y el matorral xerófilo la preocupación es que sean determinados los lugares de mayor interés para la su conservación, de forma de evitar que la presencia de relictos de este ambiente sea invocada siempre como motivo de freno a la generación de urbanizaciones costeras.

y presenta otros núcleos de asentamiento, sin medidas de gestión, en Costa Azul y San Luis.

Este tipo de asentamientos representa un desafío mayor para las políticas de costa, ya que si bien existen antecedentes de realojos y regularizaciones, han sido escasas las situaciones que han podido ser resueltas, e incluso parte de los casos actualmente abordados apuntan solo a detener el proceso de crecimiento de la ocupación y no a revertirla.⁴

– Apropiación privada de la faja costera por propietarios linderos.

Esta situación es de especial preocupación en Maldonado donde propietarios de viviendas con uso turístico en padrones de gran superficie y alto valor se apropian de parte del espacio público costero, cercándolo como parte de su propio predio. La situación es consuetudinaria, y solo recientemente ha sido abordada por la intendencia para recuperar los espacios públicos sustraídos al uso común. Comprende tanto situaciones de usurpación no fundamentada, como casos en los que el propietario lindero plantea invoca fundamentos jurídicos para la situación, y esta debe resolverse a nivel judicial.

La intendencia intimó recientemente a todos los propietarios en esta situación, obtuvo respuesta positiva en la mayoría de los casos, y deberá afrontar litigios con los restantes (incluyendo la vía judicial) en procura de resolverlos.

– Ocupación irregular en localidades turísticas.

Esta situación es generalizada en el departamento de Rocha, donde ha pautado en gran medida el patrón de desarrollo turístico local. Antiguos asentamientos irregulares de pescadores terminaron por convertirse hacia fines del siglo XX en localidades turísticas suburbanas, generadas de forma espontánea e irregular. La intendencia y el gobierno nacional han desarrollado con anterioridad medidas de ordenamiento en uno de estos casos (Punta del Diablo), y Valizas concentra actualmente el interés como el foco de poblamiento menos ordenado.

En tanto estos balnearios con fuerte impronta irregular en su desarrollo son lugares habituales de veraneo de los estratos medios y medio altos de la capital, la intendencia señala estar expuesta a reacciones de lobby que han bloqueado en diversas oportunidades intentos de regularización.

Áreas inundables

Incluye dos grandes tipos de situaciones.

- Asentamientos irregulares en áreas inundables.

4 Para una nómina completa de los puntos de embarque de la pesca artesanal (en gran parte asociados a asentamientos irregulares), véase Gómez e.a. (2008).

Es la situación más generalizada y se presenta como prioridad en todos los departamentos, a excepción de Rocha. Los lugares más problemáticos de asentamientos irregulares en áreas inundables de la costa son actualmente los de Colonia del Sacramento (Colonia; asentamiento Malvinas), Ciudad del Plata (San José), Montevideo (cuenca baja del arroyo Pantanoso, dentro de la ciudad capital), y Punta del Este (asentamiento de El Placer, en las afueras de la ciudad). Todos los casos están en procesos de realojo (exceptuando el de Montevideo, cuyo abordaje se efectuará en un futuro plan de ordenamiento local), aunque el de Ciudad del Plata es especialmente problemático por la fuerte dinámica de reocupación que presentan sus predios.

Maldonado ha desarrollado un sistema efectivo de derribo asociado al realojo, encargándose de trasladar a los ocupantes de la vivienda y sus bienes a la nueva vivienda, para disparar el derribo de la vivienda anterior al mismo tiempo que la desocupa (para evitar se reocupación por otro hogar). San José frente a una dinámica de ocupación más fuerte en Ciudad del Plata, dictó medidas cautelares prohibiendo las nuevas construcciones y la compraventa de predios en las áreas inundables. Si bien esta medida colaboró a reducir la dinámica de ocupación, solo se consiguió disminuirla en proporción importante cuando se comunicó a las empresas públicas de electricidad y agua potable la lista de predios afectados por las medidas cautelares a fin de que no respondieran a pedidos de conexión de agua y electricidad en esos casos.

– Urbanizaciones formales en áreas inundables.

El caso paradigmático es el del barrio de Isla Mala, en Juan Lacaze (Colonia), donde la propia trama formal (incluyendo un complejo de viviendas construido por el estado) fue instalada en un área situada por debajo del nivel del mar y expuesta a inundaciones en casos de eventos climáticos extremos.

También están en esta situación algunos sectores de la trama formal en Ciudad del Plata (San José). A su vez, la posibilidad de incremento y agravamiento de fenómenos meteorológicos extremos ha hecho crecer la prioridad de este problema en gran parte de la costa de Canelones, urbanizada de forma regular pero frecuentemente sobre zonas con dificultades para el drenaje y potencialmente expuestas a inundación en lluvias fuertes. El punto más afectado es Ciudad de la Costa que vivió en 2014 su mayor episodio de inundación, disparando el tema a un primer plano de prioridad.

El caso de Isla Mala es de difícil solución ya que resulta sería de muy alto costo la posible respuesta a las inundaciones (un sistema de bombeo), y también el realojo (al que por otra parte se niega la población local). Por tanto el caso se presenta actualmente sin solución.

En Ciudad de la Costa puede responderse al problema mediante obras de macrodrenaje que ya han sido iniciadas como medida de emergencia ante la fuerte inundación de 2014.⁵

⁵ Revi (2008) discute la utilización generalizada de la relocalización como respuesta a los asentamientos en zonas de riesgo, apuntando a que en la mayoría de los casos resulta más conveniente la adaptación y reducción de riesgos in

Cabe destacar especialmente el énfasis con que surge el poblamiento en áreas inundables como tema de gestión al mayor nivel de prioridad. Particularmente porque en relevamientos técnicos de agenda sobre gestión costera el tema no aparece siquiera mencionado, incluso cuando tratan localidades identificadas como de prioridad por este problema en el presente relevamiento. Esto marca ante todo la diferente presencia que temas sociales tienen en la agenda política respecto al lugar que se les dio en la agenda técnica de investigación en asuntos de costa. Y a su vez, refleja también un crecimiento en la atención por el tema en años recientes.⁶

Extracción de arena

La extracción regular o irregular de arena de la faja costera tiende a ser una situación resuelta por la normativa y las disposiciones departamentales, por lo que se hace menos frecuente encontrar este tipo de problemas entre las prioridades de atención departamental. En la actualidad hay dos puntos remanentes en que la extracción de arena en la faja costera continúa siendo un problema de primera magnitud para las intendencias.

Carmelo (Colonia) presenta extracción irregular artesanal consuetudinaria, sin solución hasta el momento ya que es el modo socialmente aceptado de abastecimiento de arena para construcción a nivel local. De ahí que las instituciones no aborden el problema.

Ciudad del Plata (San José) presentaba problemas de larga data en la convivencia entre expansión

situ que los procesos de traslado, de alto costo y expuestos a la reocupación de la zona desalojada con los mismos niveles de riesgo original. Si bien en Uruguay el dilema reubicación o regularización in situ se ha planteado en diversos casos, involucrando también aspectos de riesgo, en los casos actualmente enfocados como prioridad por los gobiernos departamentales la medida en agenda es el realojo.

No obstante, este debate se presenta con toda su fuerza en los casos graves de riesgo en urbanizaciones formales. Para Isla Mala la discusión permanece abierta en tanto las soluciones planteadas in situ son de muy alto costo, y el realojo parece también poco viable, tanto por sus costos como por la escasa voluntad de reubicación de sus habitantes.

6 Una primera muestra explícita de la poca atención que hubo por el tema en etapas anteriores es el hecho mismo de que se urbanizaran de manera formal zonas expuestas a inundación en eventos climáticos extremos, como en el caso de Juan Lacaze. A su vez este tema, registrado en primera prioridad de gestión por el presente relevamiento en Colonia y en Canelones, no aparece mencionado en la descripción de situación y agenda de gestión costera por representantes de ninguno de esos dos departamentos en 2005 (véase respectivamente Pisciotano, 2006, y Vanerio, 2006). Y tampoco es mencionado en el “Diagnóstico ambiental y sociodemográfico” (Ecoplata, 2000), incluso aunque este se refiere expresamente a Juan Lacaze (donde solo se mencionan aspectos de contaminación industrial). Finalmente, el ascenso del nivel de la napa freática en Ciudad de la Costa debido a la urbanización sin saneamiento sí ha sido situado siempre como un problema de agenda en este tipo de relevamientos, pero no específicamente el de riesgo de inundación y su necesaria respuesta en obras de macrodrenaje.

Estas mismas obras, previstas en el plan de ordenamiento de la localidad aunque para una etapa posterior, fueron adelantadas debido a la inundación de 2014 provocada por lluvias inusualmente copiosas, y su conclusión era destacada por la intendencia como una necesidad política ante las reacciones que podría provocar en la población un nuevo episodio de inundación.

Así es que el tema del riesgo de inundación, incluso en tramas de ocupación formal, puede considerarse un emergente fuerte en la agenda de gestión, y tiene en este relevamiento una presencia notoriamente más destacada que en relevamientos de agenda anteriores. Si bien el nivel de destaque podría estar explicado también por el sesgo de este relevamiento hacia asuntos de cambio climático, la virtual no consideración del tema en descripciones de agenda costera anteriores expresa un cambio efectivo en su entidad y una distancia significativa entre visiones técnicas y políticas sobre asuntos prioritarios.

de la trama urbana (en parte irregular) y explotaciones areneras (habilitadas por el gobierno nacional pero muy débilmente controladas). Actualmente este caso ha tendido a resolverse mediante medidas de ordenamiento, posibilitadas por una conjugación antes no presente entre el ministerio encargado de regular la extracción de arena y la intendencia departamental que planteaba quejas respecto a esas actividades.

Erosión

Remite a cuatro tipos de factores, que en algunos casos pueden aparecer combinados: erosión por estructuras urbanas, erosión por estructura logística, erosión por presiones de uso recreativo y erosión natural.

- Erosión por estructuras urbanas.

Comprende casos en que la erosión por oleaje se ve agravada por las estructuras de la propia trama urbana (diseño de pluviales, avenidas o rutas costeras que eliminan el cordón dunar, edificaciones, etc.).

Es el caso de Colonia del Sacramento (Colonia), Kiyú (San José), playas urbanas del este de Montevideo (fundamentalmente en la zona de Malvín y Carrasco), las barrancas de Costa de Oro desde Neptunia a San Luis (centro y este de la costa de Canelones), el arroyo Solís Grande, y la bahía de Maldonado (Maldonado).

- Erosión por estructuras logísticas.

Comprende los casos de efectos erosivos comprobados o probables a raíz de grandes obras puntuales de infraestructura. Todas las prioridades de esta naturaleza están señaladas por la intendencia de Colonia.

La escollera de la desembocadura del arroyo Cufre, construida para desarrollar un punto de atraque de embarcaciones deportivas dentro del arroyo, en la margen de San José, bloqueó la deriva costera de sedimentos impidiendo el flujo de arena hacia las playas de Colonia al oeste de la escollera.

La expansión de los muelles del puerto de Nueva Palmira (en la desembocadura del río Uruguay en el estuario platense), de la cual el gobierno departamental piensa que puede ser responsable de fenómenos erosivos que advierte aguas abajo.

Y la construcción del muelle de la planta de celulosa de Montes del Plata en Conchillas de la que también preocupa al gobierno departamental su eventual incidencia erosiva al cortar la deriva costera de sedimentos en el estuario.⁷

⁷A su vez podría agregarse a este tipo de casos la preocupación planteada por la Intendencia de Montevideo (aunque no formulada como prioridad en el taller de consulta) por la falta de estudios sobre el efecto acumulado de grandes

- Erosión en áreas no urbanas.

Se trata de casos poco frecuentes, donde la erosión no está influida por tejidos urbanos u obras de infraestructura, y sin embargo resultan prioritarios para el gobierno departamental pese a desarrollarse en áreas rurales. No es infrecuente la erosión natural en zonas de costa no urbanizadas, pero sí el hecho de que adquieran prioridad en la agenda de gobierno.

Tal excepcionalidad se da en el caso de Voulminó (en Arazatí, San José), que pese a no estar urbanizado tiene una playa de uso intenso por población de la región en temporada de verano, en zona de barrancas expuestas a procesos erosivos naturales.⁸

También puede situarse en este tipo de problemas, aunque por diferentes motivos, la preocupación de la Intendencia de Rocha por la erosión en cárcavas activas, en zonas que la intendencia busca abrir a urbanización.

- Erosión por presión de uso recreativo.

Involucra los casos de mayor uso turístico, en los que el tránsito peatonal (y a veces vehicular) sobre las dunas agrava los efectos erosivos. Mientras que los factores anteriores están ligados a puntos de erosión especialmente alta, este factor se presenta de modo más difuso a lo largo de los departamentos con mayor proporción de costa afectado al uso turístico intenso (Montevideo, Canelones, Maldonado).

Estos cuatro factores tienden a agruparse en escenarios de gestión distintos. Los casos más graves de erosión por estructuras urbanas son de difícil y costosa solución. Si bien las salidas de pluviales están siendo reformuladas en una gran variedad de casos, otros como la incidencia de avenidas y carreteras costeras resultan de gestión más problemática. Actualmente se intenta responder a ellos mediante obras de defensa en tierra en ciertos casos (previéndose en algunos de ellos la posibilidad de incorporar diques sumergidos como complemento a esas defensas), mientras otros permanecen sin solución.

Un segundo escenario de gestión es el de estrategias de estructuras blandas (cercas captoras,

emprendimientos proyectados en el oeste de Montevideo y que están evaluándose de forma aislada: nuevo puerto y planta regasificadora, en un área próxima a la del nuevo colector subacuático, y a la que se agregan proyectos de atracaderos de yates algo más al oeste. No obstante, esta preocupación del gobierno capitalino es de carácter más general y multicausal que la relación entre escolleras y erosión que prioriza el gobierno de Colonia.

A su vez, el caso del eventual puerto de aguas profundas en Rocha no es citado por la Intendencia como preocupación potencial en el mismo sentido, entendiéndose que el nivel nacional de gobierno tendría incorporadas las necesarias prevenciones sobre el tema.

⁸ El registro del caso de Voulminó, y de modo general de la erosión en barrancas en zonas no urbanizadas, entre las prioridades de política costera es peculiar de este levantamiento de agenda. En anteriores planteos de agenda sobre la gestión de erosión en San José, el caso de Voulminó no es mencionado. En un relevamiento de agenda de investigación hecho por el mismo equipo el departamento de Colonia señaló también el retroceso de barrancas en áreas rurales como un asunto a considerar, aunque asignándole el menor rango de importancia en la escala.

pasarelas por sobre el cordón dunar) para regenerar y preservar el cordón dunar. Estas se encuentran en plena expansión y atienden fundamentalmente a los casos de fuerte presión por uso turístico. Por tanto han alcanzado su mayor despliegue en Montevideo, Canelones y Maldonado. En ocasiones estas mismas estrategias han sido utilizadas como parte de las respuestas erosión con influencia de estructuras urbanas (caso del balneario de Kiyú en San José, donde se desarrolló en paralelo al rediseño de pluviales), aunque por lo general no aplica a los casos de erosión más grave. Sin embargo llega a alcanzar en los departamentos mencionados un despliegue territorial importante como forma de respuesta y mitigación a factores erosivos menos intensos y más fácilmente controlables, como los que dependen directamente del uso recreativo. A su vez esta estrategia da pie a una proyección hacia nuevos objetivos de educación ambiental y promoción turística, encarnados en el interés de Maldonado en transformar las actuales pasarelas de defensa del cordón dunar en senderos interpretativos, con cartelería que informe sobre el ambiente costero, sobre las obras de protección generadas, y sobre los lugares turísticos a promover en cada zona.

Los casos de erosión natural en áreas de costa no urbanizada habitualmente no son atendidos, pero podría procurarse extender a los de más importancia turística la estrategia de estructuras blandas de protección.

Por su parte los derivados de estructuras logísticas no han tenido solución. El caso emblemático de la escollera del arroyo Cufre implica una solución definitiva de muy alto costo (la remoción parcial de la estructura). Como alternativa se ha operado trasladando arena por tierra de un lado a otro de la escollera, y un intento reciente de complementar esto mediante refulado generó el bloqueo de la navegación en la boca del arroyo. Estas dificultades de gestión alertan sobre las complejidades que podrían enfrentarse a futuro ante el fuerte crecimiento reciente y proyectado de las obras portuarias, tanto en el departamento de Colonia (que señala como prioridad de estudio otros casos posiblemente problemáticos), como en Montevideo y Rocha.

Sedimentación dunar

El problema de la sedimentación dunar sobre vías de tránsito costeras es señalado como problema de magnitud en Canelones y Maldonado, los dos departamentos con amplia urbanización costera y un cordón dunar importante (en Montevideo, también con una muy alta proporción de costa urbanizada, el cordón dunar es escaso y está en proceso de reconstrucción).

Para Canelones la solución a los casos actuales es aún tema de debate, mencionándose como posibles medidas el realojo de los hogares afectados o procurar la fijación de la duna. Proceso costoso el primero y con riesgos de generar erosión el segundo. Desactivar la avenida costera manteniendo los actuales predios puede ser factible en algunos casos, pero no en otros donde esta

constituye la única entrada y salida posible a esos predios. Las respuestas de la intendencia a este problema continúan siendo reactivas y de emergencia: reabrir las calles cada vez que resultan cortadas.

Maldonado ha actuado frente a los mismos problemas desplazando las dunas que afectaban la avenida costanera y ubicándolas más cercanas al mar.

Por lo mismo, mientras que Canelones señala el problema pero no lo considera entre los de resolución prioritaria en términos de financiamiento de políticas (ya que no tiene definida una solución al problema), Maldonado la considera parte de las políticas prioritarias a continuar en el marco en la gestión del cordón dunar.⁹

Tres procesos actuales de desafío a la gestión del espacio costero

En una mirada transversal a los asuntos prioritarios señalados por las intendencias en relación a la gestión costera, cambio climático y riesgo meteorológico, puede señalarse que las prioridades comunes tienden a ubicarse en tres grandes procesos de despliegue de políticas: el de la gestión del perfil de playa y el cordón dunar (respuestas a la erosión y sedimentación dunar), el de recuperación del espacio público costero, y el de liberación o adecuación de los espacios expuestos a inundaciones. A su vez, la gama de asuntos prioritarios marcados muestra vestigios de un proceso ya cercano a su conclusión: la reducción y regulación de las extracciones de áridos en la zona costera.

El de mayor éxito relativo es el de combate a la erosión, que está siendo abordado en todos los casos mencionados en que están involucrados factores de estructura urbana o intensidad de uso turístico, ya sea mediante obras de ingeniería dura o blanda. Si bien en los casos que requieren obras de gran porte el costo es una limitante, su abordaje es posible en tanto se cuente con recursos para ello. A su vez, el desarrollo reciente de alternativas de estructura blanda da nuevas posibilidades de gestión y ha incrementado el despliegue territorial de estas políticas.¹⁰

9 Canelones efectivamente tiene una historia de intervenciones menos exitosas cuando ha intentado operar sobre la sedimentación fijando las dunas. Se intentó mediante cercas captoras y vegetación, para luego utilizar nuevas cercas captoras cada vez más cerca del mar de modo de mover progresivamente la duna hacia la línea de costa. El intento fue abandonado. En cambio resultó efectiva la gestión en Maldonado, desplazando directamente la duna en forma mecánica. El antecedente de trabajo en Canelones puede verse en Goso e.a. (2009).

10 La gestión del perfil de playa tuvo una primera generación de gestión con la construcción de espigones, que se desarrolló sobre todo en los años '70 (sobre la aplicación de espigones, particularmente en Canelones: Goso (2009). En la década de 2000 cobra impulso una segunda generación de medidas, entre las que destaca el uso de infraestructura blanda (cercas captoras, pasarelas; sobre los inicios de este abordaje en los años 2000: Vanerio, 2006, y Goso, 2011). El despliegue de esta nueva generación de intervenciones ha modificado sustancialmente el tipo de abordaje, y sobre todo el tipo de actores, que asumen protagonismo. A su vez, dio nuevo auge a la gestión del perfil de playa, al lograr buenos resultados con bajo costo y en casos donde no se habían logrado éxitos previos. Un ejemplo especialmente significativo

Aunque en los casos más graves hubo intentos de solución previa que fracasaron, el general de los casos más graves tiene actualmente planteos de respuesta en fase de implementación o de diseño. De los casos mencionados, solo el de Solís (que involucra erosión sobre estructuras urbanas generadas por el curso de un arroyo) no tiene planteada actualmente ninguna solución que cuente con el impulso del gobierno nacional o departamental.

El aspecto que ha permanecido fuera de alcance para la gestión es el de alteraciones serias del flujo de sedimentos generada por las propias infraestructuras de logística.

Los otros dos procesos en despliegue enfrentan mayores obstáculos. El de recuperación del espacio público costero está teniendo avances sustantivos en la reversión de apropiaciones realizadas desde predios regulares (particularmente en Maldonado).¹¹ En cambio han sido escasas las experiencias exitosas de regulación de asentamientos de pesca artesanal, y su ordenamiento continúa siendo un problema de agenda importante (en especial en Montevideo, Canelones y Maldonado). Por su parte, a partir de asentamientos de pesca artesanal surgieron, en especial en Rocha, localidades turísticas con una impronta de fuerte irregularidad, en cuyo ordenamiento también se ha avanzado de manera dificultosa y aún escasa.¹²

Finalmente, el proceso de mitigación y adaptación en zonas inundables urbanizadas tiene avances parciales y fuertes nudos problemáticos. La trama formal ya no se expande sobre áreas inundables, pero en los lugares donde se desplegó y consolidó sobre áreas de riesgo en etapas anteriores, encuentra actualmente dificultades para revertir o mitigar el problema.

Por su parte, la ocupación informal de áreas inundables tiene activas políticas de intervención, con procesos en marcha en Colonia, San José, Montevideo, Canelones y Maldonado. Pero sus

es la contención y reversión de procesos erosivos en puntos de barranca del balneario Kiyú (San José) que pocos años antes eran citados como asuntos irresolubles al plantear la agenda costera del departamento (puede verse esta mención en Callorda, 2006). De todos modos, los casos de retroceso de barrancas más graves en cuanto a celeridad y densidad de propiedades afectadas (donde destaca el de La Floresta en Canelones como el más crítico) ha requerido obras de ingeniería mayor y continúan sin resolución.

11 La recuperación del espacio público costero es uno de los procesos comunes a la gestión del litoral en áreas de alta ocupación. Véase por ejemplo Barragán y Arcila (2002), donde este punto es la coincidencia fundamental entre la agenda de ordenamiento costero planteada en Cádiz y la que aquí se presenta para Uruguay.

Pero es significativo que mientras los departamentos con mayor densidad de ocupación y usos en la costa está desarrollando o planificando procesos de reapropiación del espacio público costero (Maldonado y Canelones respectivamente), en los de menor intensidad de ocupación y uso no se ha entrado en esta etapa e incluso presentan una tendencia inversa. Tal el caso de Colonia, donde no solo no se plantea como prioridad un proceso de recuperación de espacio público sino que están activos procesos de cierre del acceso público a la costa debido a urbanizaciones con predios de alto costo y gran superficie, movilizadas en la costa oeste del departamento, principalmente por propietarios radicados en Buenos Aires. Este fenómeno de privatización y cierre del acceso a la costa era descrito como una de las tendencias de cambio más recientes en la costa de Colonia en Callorda (2006).

12 Este punto ha sido de manera estable el problema fundamental de ordenamiento costero para la Intendencia de Rocha. Su presencia constante en ese rol puede verse por ejemplo en Olivera (2006). Las acciones de en Punta del Diablo a partir del plan de 1999 son el único exponente de intervención de reordenamiento global del frente costero del balneario, y debería continuar a futuro con otros casos, entre los que el de Valizas ocupa el primer lugar de la agenda.

resultados frecuentemente han sido limitados, al mantenerse una dinámica de ocupación y reocupación que viene siendo trabajosamente combatida mediante un mayor grado de coordinación interinstitucional.¹³

Un caso particular, el de la extracción irregular de arena en Carmelo (Colonia), constituye a su vez un relictos del proceso de regulación de la extracción de áridos en la costa. Este proceso tuvo lugar en las décadas previas y acabó progresivamente con la casi totalidad de las actividades formales de extracción de arena con fines comerciales en la faja costera. Actualmente los departamentos han eliminado este tipo de focos, antes dispersos en la costa, o generado ciertas locaciones específicas en base a las cuales queda vedada la actividad extractiva en el resto de la franja de costa. Concluidos los últimos procesos de regulación en este sentido, y alcanzado un acuerdo entre la Intendencia de San José y el Ministerio de Industria Energía y Minería (como ente regulador de las extracciones) en relación a las canteras de arena en el bajo Santa Lucía, este campo de agenda presenta una situación mucho más acotada y regulada que en décadas anteriores, y el caso paradigmático de extracción irregular en Carmelo es el remanente (sustancialmente más complejo en tanto actividad irregular aceptada por la comunidad), de un tipo de proceso ya concluido en el general de la costa uruguaya.¹⁴

Aspecto institucionales para la gestión de las prioridades de agenda

Como se planteó en la sección anterior, la agenda de prioridades en materia de gestión costera y

-
- 13 A nivel mundial se ha remarcado que el proceso global de tendencia al poblamiento de la costa genera a su vez un incremento de riesgos, al ocuparse zonas vulnerables ante eventos extremos. El poblamiento de áreas costeras de escasa altitud es a nivel global un fenómeno principalmente asiático (dos tercios de la población ubicada en áreas costeras con altura menor a 10 metros se encuentra en Asia, principalmente en China, Bangladesh e India); pero en términos de porcentaje de población tiene también expresiones importantes en Sudamérica, donde tres cuartos de la población de Surinam y la mitad de la población de Guyana, ubicadas en áreas bajo los 10 metros de altitud ubican a estos países entre los cinco de mayor riesgo mundial relativo (McGranahan e.a. ,2007). En Uruguay el problema de la ocupación de áreas inundables es de ubicación muy focalizada, pero adquiere dimensiones especialmente significativas en la ocupación informal de las planicies de inundación de ríos y arroyos del área metropolitana, que ha desafiado en las últimas décadas la capacidad de gestión de las instituciones.
- 14 Hasta los años '70 fue habitual que existieran permisos de extracción de arena de la faja costera. A partir de entonces la frecuencia de esta situación se redujo progresivamente. En 1992 se eliminó esta situación en Montevideo, cancelándose el permiso a la última arenera habilitada a actuar sobre la costa, para lo cual fue determinante la presión de los propios vecinos. En la década de 2000 el problema de la extracción regular o irregular de arena de la costa continuaba presente sobre todo en el departamento de Colonia (donde Ecoplata, 2000, cita cinco localidades de extracción), en distinta forma en el de San José (donde el gobierno departamental discutía la concentración de habilitaciones concedidas por las instituciones nacionales en la desembocadura del río Santa Lucía), y en menor medida en los departamentos de Canelones y Maldonado (se citaba una localidad con extracción irregular en Maldonado y extracción ocasional sin ubicaciones específicas en Canelones). En la actualidad Maldonado acaba de generar pautas de ordenamiento por las que determina un área específica para la extracción regular en la faja costera (arroyo El Potrero) y veda la actividad en el resto de la costa. San José, en base al proceso de ordenamiento territorial metropolitano en conjunto con las intendencias de Montevideo y Canelones, logró acordar pautas con el Ministerio de Industria, Energía y Minería para la regular los permisos de extracción en el Santa Lucía, y en Colonia se canceló recientemente el último permiso para extracción formal en la faja costera (en Juan Lacaze), restando Carmelo como única zona de extracción irregular en gran escala.

adaptación al cambio climático para los gobierno departamentales tiene a estructurarse en tres grandes procesos de despliegue de políticas.

De ellos, el primero ha tenido un desarrollo estrechamente emparentado al surgimiento y expansión de áreas institucionales específicas dentro de las intendencias para gestionar los temas de costa. Así, la gestión del perfil de playa y el cordón dunar a avanzado a la par de la gestación de cuadros funcionariales encargados específicamente de temas costeros.

Por el contrario, los dos grandes procesos restantes suponen un despliegue institucional mayor, tanto a la interna de las intendencias como respecto a otros organismos.

De ahí que la configuración institucional en relación a la agenda de prioridades en costa, y el tipo de reivindicaciones que plantean los equipos encargados específicamente de temas costeros, están directamente relacionados al grado de desarrollo de la gestión del perfil de playa y del cordón dunar en el departamento.

Organización interna

En las distintas intendencias se presenta una situación diferente en cuanto al desarrollo institucional actual de los equipos encargados de costas, y esa diferente situación repercute en demandas de distinto grado.

En el nivel más incipiente de desarrollo las intendencias no han creado una unidad específica para costas (Colonia, San José) y el reclamo principal de los técnicos involucrados es constituirla, y eventualmente garantizarle fondos específicos dentro del presupuesto de la intendencia, especialmente para garantizar la continuidad en funciones del personal que se ha incorporado (por ejemplo, capataces de playa, en el caso de San José).

En este nivel, no se enfatiza la necesidad de mayor personal, y en el caso de Colonia se hace explícito que la propuesta de constituir la unidad no requiere destinar a ella más funcionarios de los que hoy actúan en el tema. Sí se señalan necesidades básicas en materia de equipamiento.

Rocha ejemplifica un nivel de implementación efectiva de este nivel básico, con una unidad de costa que funciona en base a un referente, encargado de articular a los jefes de cada área de la intendencia en relación a este campo en particular. Tampoco en este caso aparecen marcadas necesidades de mayor personal.

Canelones y Maldonado ejemplifican un segundo nivel de desarrollo, con unidades mayores (e incluso presencia de unidades específicas para cambio climático), actividades más amplias y de mayor presupuesto, y muy marcado énfasis en la necesidad de contar con mayor personal. Se

destaca incluso que la necesidad de mayor personal es más aguda que la necesidad de capacitación, ya que aún incrementando capacidades el volumen de actividades a desarrollar no puede ser abarcado con el personal presente.

Otra característica estrechamente asociada a esta situación es el planteo de la necesidad de constituir una política nacional que garantice las acciones en la costa (que no pueden ser abarcadas íntegramente por los departamentos). Canelones y Maldonado comparten también el énfasis en este planteo, que se desarrolla en la sección específica (ver infra).¹⁵

Montevideo expresa un caso avanzado dentro de este nivel, donde la estructura desarrollada presenta menos desajustes, respecto a la dimensión de tareas emprendidas, que en los departamentos anteriores. De ahí que actualmente no se plantea como problema central la escasez de personal, ni se sitúan los temas relacionados al despliegue y continuidad de las estrategias de conservación del perfil de playa y el cordón dunar mediante estructuras blandas como un nudo crítico de la gestión, en tanto estas actividades ya se encuentran consolidadas.

Respecto a la coordinación interna dentro de la intendencias, para que todas las áreas del gobierno departamental estén imbuidas de las pautas con que se procura trabajar a nivel de ordenamiento territorial, de desarrollo ambiental y de acciones en la costa, ha sido tradicional que se señalen falencias en esta transmisión interna de criterios de acción.

Mientras en algunos departamentos estos problemas continúan siendo frecuentes, otros señalan haber alcanzado una estructura de diálogo y una coordinación adecuadas entre todas las áreas. La situación en este aspecto tiende también a corresponderse con el grado de evolución institucional señalado en el punto anterior. En los departamentos del primer grupo tiende a estar más presente como problema a resolver la coordinación con otras áreas de la intendencia, a fin de que estas no operen en el terreno de manera que afecte los objetivos de gestión de los equipos ocupados de la costa.

En San José el funcionariado de la intendencia relacionado a costa, destaca que la propia intendencia ignora los planes de ordenamiento territorial que redacta. Por superar esto se requiere involucrar a la autoridades de la sección de obras y capacitar a sus operarios, ya que estos son enviados a trabajar sin lineamientos adecuados sobre el modo de hacerlo, pese a que los planes de ordenamiento los indiquen.

15 En Vanerio (2006) se registra para 2005 en Canelones el mismo estado de situación que actualmente puede verse en Rocha. Por entonces acababa de crearse la unidad de costas, con un solo integrante, y la tarea a futuro de comenzar coordinar las acciones de la intendencia en ese campo. La fuerte expansión de tareas y de recursos aplicados a esa área desde entonces ejemplifica la evolución desde el primer grupo de departamentos a este segundo grupo.

Ejemplo de esto es la situación de Kiyú donde se trabaja en adecuar la estructura de pluviales de modo que no afecte la barranca, ya sometida a procesos de erosión muy activos. En general, las intervenciones de la sección de obras en la localidad no han respetado los criterios de pendiente señalados por el plan de ordenamiento para las calles, haciendo derivar los pluviales directamente hacia la barranca. En otros casos, han abierto zanjias de desagüe tan profundas que generan que de ellas mane agua de la napa constantemente y erosione el frente de costa.

En Rocha se ha señalado también como uno de los problemas fundamentales lograr que el resto de las áreas de la intendencia incorpore a sus prácticas las pautas generadas por el área de ordenamiento territorial.

En el segundo y tercer escenario (Canelones, Maldonado; y Montevideo, respectivamente) esos problemas han tendido a superarse mediante estructuras de coordinación interna.¹⁶ En cambio se plantean nuevos objetivos respecto a otros actores. Así, entre los casos de mayor avance en este tema, la intendencia de Maldonado señala haber superado en lo fundamental las anteriores dificultades de coordinación interna, y en cambio se presenta ahora como desafío alcanzar dicha coordinación respecto a las empresas concesionarias de obras encargadas por la intendencia.¹⁷

Coordinación interinstitucional

Los planteos departamentales en materia de coordinación interinstitucional tienen dos planos. Por una parte, un nivel global relativo a constituir una política nacional de costas y deslindar sus cometidos respecto las tareas que correspondería asumir a los departamentos. Por otra parte, se señalan necesidades de coordinación puntual con ciertas instituciones.

En cuanto al primer aspecto, se señala la necesidad de constituir una política nacional de costas, por la que el gobierno central se encargue de asegurar las intervenciones necesarias para conservar la costa como recurso natural. En su faz más inmediata, esto hace a casos de intervenciones de alto

16 Maldonado expresó en los propio taller de relevamiento la superación de esta etapa, y como el problema había estado mucho más presente en las décadas previas. Para Canelones, que ha trazado una evolución similar, puede verse un registro cercano a la etapa de problemas de coordinación interna en Vanerio (2006), donde señala que hasta muy poco tiempo atrás la propia intendencia tomaba arena de la costa para utilizar como materia prima en la reparación de calles.

17 En este caso el problema es hacer responsables a las empresas contratadas por los resultados combinados de sus tareas, y en particular que estas tengan un referente técnico para asegurar la transmisión de criterios por parte de la intendencia. Porque en estas empresas la rotación de personal es muy alta y frecuentemente se trabaja con personas sin experiencia previa. Esto ha generado situaciones como la de que personal de la empresa contratada para tareas de limpieza vuelque la arena sobre las plantas recién colocadas por otra empresa para fijar la duna.

Otra alternativa planteada como posibilidad para fomentar ese ajuste de tareas, y que se suma a la propuesta del referente técnico, es concesionar de manera integral cada tramo de playa a una misma empresa, que se ocupe de cada una de las tareas. De modo que la empresa sea globalmente responsable del resultado y no haya indefinición y mutua transferencia de responsabilidades.

costo (por ejemplo los problemas erosivos de mayor complejidad) que no están al alcance de los gobiernos departamentales. Este punto es señalado por la intendencia de Maldonado.

Puede decirse que esto es un aspecto particular de una demanda más general, que consiste en deslindar las competencias de la esfera nacional y la departamental en las temáticas emergentes en la costa. Este planteo, señalado por la intendencia de Canelones, implica definir qué tipo de tareas asumirá cada nivel de gobierno. Y por tanto, dadas ciertas atribuciones al nivel departamental, establecer con qué fondos contará para aplicarlas (si recursos propios a generar, o transferencias del nivel nacional).

El problema de base que motiva ambos planteos es el progresivo desplazamiento de las intendencias hacia nuevas tareas en la costa, para las cuales no tiene indicadas atribuciones específicas, y por tanto tampoco fondos previstos para ello. En este marco, este tipo de acciones se sustenta en la voluntad política de cada administración por realizarlas y no en una consolidación normativa, institucional y presupuestal de esas tareas como parte constitutiva de las funciones de gobierno.

Los dos planteos buscan responder a esta situación, pero mientras en la óptica planteada en Maldonado se parte del principio de que debería haber un nivel de política estrictamente nacional que se ocupara de asuntos de la gestión de costa que no han estado al alcance de los gobiernos departamentales, la óptica de Canelones sitúa el problema no en el nivel de gobierno que asuma la titularidad de la política sino en una asignación clara de competencias fundamentada en fuentes de financiamiento estables.¹⁸

Volviendo sobre los tres grandes procesos antes descritos, puede establecerse que esta situación es resultado, principalmente, del fuerte impulso que en algunas intendencias ha tenido la gestión del perfil de playa y el cordón dunar como campo de políticas. Y a su vez, en una faz incipiente y proyectiva, se relaciona también con el impulso a reapropiarse o reordenar situaciones de ocupación privada irregular del espacio público costero.

El primer proceso ha situado de lleno a varias intendencias en la gestión de un tema antes no considerado en su actual dimensión, y en el que ahora se actúa en base a limitados recursos propios, y la postulación a transferencias de fondos desde el nivel nacional o internacional.

De ahí que en los casos en que ese despliegue ha sido de mayor porte y más reciente, los gobiernos departamentales se muestran especialmente interesados en revisar y redefinir el esquema general respecto a qué nivel de gobierno debe ocuparse de esta nueva agenda y con qué fuentes

18 Gómez e.a. (2011) en el marco del diagnóstico de Ibermar sobre gestión costera consideraron este aspecto, concluyendo sus recomendaciones en el mismo punto en que las sitúa la intendencia de Maldonado: que debe disponerse de fondos nacionales a los cuales postulan los gobiernos departamentales para desarrollar proyectos en la costa. El planteo de la intendencia de Canelones apunta a una revisión más global de la escena que la sugerida en Ibermar, y procura abrir el análisis de posibilidades a una instancia previa a la definición de qué nivel ejecuta qué tarea, y con qué fuente de financiamiento se ejecuta.

presupuestales como apoyo.¹⁹

A su vez el segundo proceso, de reapropiación u ordenamiento de espacios públicos ocupados por privados en la costa, si bien es un vector aún incipiente en relación al conjunto de problemas, pone a los gobiernos departamentales ante el abordaje de asuntos de alta complejidad y para los que requieren igualmente un mayor respaldo interinstitucional.

Este tema solo no registra proyección de prioridad en la agenda en los departamentos del Plata interior (Colonia y San José) cuya intensidad de poblamiento de la línea de costa es más baja.

De los restantes, Maldonado ha comenzado a desplegar una estrategia general de recuperación al dominio público del espacio costero, y Canelones planea seguir una línea similar.

Montevideo (en una actitud más cauta por la dimensión de las ocupaciones irregulares en la zona oeste) señala un interés prioritario similar aunque para fases de estudio preliminar, abordando el análisis de alternativas para regularizar estas situaciones, tanto en el caso de locales de servicios instalados irregularmente en la costa en la zona este del departamento, como en el de la ocupación irregular masiva en núcleos poblados de la zona oeste. Este último escenario resulta muy similar al que se plantea Rocha, donde la incidencia de la ocupación irregular de la costa lleva a plantearse una estrategia a largo plazo de avance en sucesivos planes de ordenamiento local, y no aún una estrategia generalizada para toda la costa.

Sin embargo, el caso de más avance en una estrategia generalizada de recuperación de espacio público, encarnada en la actitud de Maldonado ejemplifica dificultades que en adelante podrían tener también otros gobiernos departamentales. La intendencia señala que enfrenta este procesos en una marco de inseguridad jurídica, donde frente a cada caso de pleito planteado ante privados, la resolución puede o no resultar favorable al estado. Este tipo de escenario se plantea también

19 Roberts (2008) planteaba para situar el grado de institucionalización de la gestión del cambio climático cuatro dimensiones: emergencia de un actor líder político-administrativo identificable encargado del tema, aparición del tema como asunto relevante en los planes locales, locación de recursos humanos y financieros para ello e incorporación del tema a las consideraciones políticas y técnicas de los decisores. Llevando estas dimensiones al campo más general de las políticas de costa puede verse como Montevideo expresa una situación más consolidada de las áreas institucionales referentes, las políticas que desarrollan y los recursos que necesitan para ello. Canelones y Maldonado han generado y expandido la institucionalidad y las políticas pero aún con debilidades en la consolidación presupuetal. Y Rocha, San José y Colonia expresan un gradiente desde una institucionalidad de mínima estructura y proyección en políticas (caso de Rocha), a una situación más rudimentaria, sin institucionalidad específica y con escasas experiencias de intervención (Colonia). San José expresa un caso peculiar en que, aún sin constituir un área específica, ha expandido recientemente sus intervenciones en base al éxito obtenido en la gestión contra la erosión en Kiyú y busca actualmente dar base estable a los recursos empleados en ella.

Si se circunscribe este escenario al de la institucionalidad específica sobre cambio climático, la situación a nivel departamental es mucho más incipiente. La situación más extendida es la de no haber generado un área institucional específica para el tema, e incluso las prioridades de agenda planteadas en este relevamiento en relación al cambio climático no involucran consideraciones específicas sobre este por parte de los equipos departamentales, sino que se seleccionaron (por su vinculación potencial al cambio climático) entre los temas de agenda costera general que más preocupan a la administración. La Intendencia de Montevideo tiene un área institucional específica para el tema (que a su vez gestiona proyectos metropolitanos junto a las intendencias de Canelones y San José), y la de Maldonado acaba de crear una unidad similar.

respecto a medidas de regulación aplicadas por la intendencia con base en las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, particularmente en medidas que restrinjan o prohíban la edificabilidad en predios privados trazados en el área de costa.

A partir de esta situación la intendencia plantea la necesidad de mantener instancias de diálogo con el poder judicial y el legislativo, de modo de clarificar la escena normativa y hacer más previsibles los resultados de pleitos público-privados en el campo judicial. Hasta el momento puede concluirse que si bien las intendencias comienzan a desplegar estrategias de recuperación del espacio de dominio público en la costa, y de prevención de la extensión de edificaciones en casos donde la ley de ordenamiento territorial pauta prevenirla, inician este camino en una situación frágil, de poca certeza respecto a los resultados de éxito o fracaso en cada caso ante la eventualidad de pleitos formulados por privados.

En cuanto a las necesidades de coordinación puntual, el foco de las necesidades departamentales está puesto en dos instituciones: Prefectura Nacional Naval y el MVOTMA.

Respecto a Prefectura se señala escasa presencia en territorio, baja capacidad de control, y también deficitario nivel de respuesta ante planteos específicos.

Respecto al MVOTMA se señala un desempeño inadecuado en la gestión administrativa de las solicitudes de autorización para intervenciones en la costa. Se destaca que la lentitud de estos procedimientos y incluso los errores cometidos en su desarrollo dilatan de manera excesiva la concreción de los proyectos de las intendencias o incluso llevan a estas a eludir abiertamente los procedimientos pautados. La intendencia de Maldonado destaca las demoras sufridas en sus acciones por este motivo, mientras que la de Rocha manifiesta su voluntad de no seguir esos procedimientos a fin de evitarlas (eludiendo la solicitud de estudio de impacto en algunos casos, y en otros casos regulando aspectos de ordenamiento territorial mediante decretos departamentales en lugar de utilizar las figuras de la LOTDS).

Un aspecto que enlaza a ambas instituciones es el de las coordinaciones para posibilitar la sanción efectiva y el cobro de multas a infractores. Un aspecto para el que Prefectura y las intendencias están abordando diversos formatos de coordinación y articulación que surgen a demanda de las intendencias en cada departamento. En este contexto, la intendencia de Montevideo plantea la necesidad de que el MVOTMA asuma un rol de coordinación general en este proceso, encargándose de guiar al sistema hacia una solución normativa, estandarizada y homogénea para todos los departamentos, evitando que su tratamiento quede librado a la casuística de arreglos que cada intendencia pueda negociar con sus contrapartes en nivel nacional.²⁰

20 Gómez e.a. (2011) se referían a la necesidad de desarrollar manuales de procedimiento unificados entre las distintas instituciones involucradas. Este punto puede considerarse uno de los aspectos claves ese tipo de necesidad de convergencia, aunque situada aquí más de lleno en un plano de diseño que de implementación de las políticas.

Conclusiones generales

Los departamentos costeros del Uruguay pueden agruparse en tres clases de perfiles según sus pautas de ocupación y uso.

Colonia y San José presentan una impronta fuertemente fluvial y por tanto una costa baja ocupación en usos turísticos de playa. Rocha, de perfil oceánico, pero alejada respecto a los principales centros demográficos, presenta también una proporción de ocupación costera baja, y un uso en turismo de playa puntualmente intensivo pero con frecuencia informal en sus pautas de desarrollo.

Montevideo, Canelones y Maldonado presentan una ocupación mayor de la franja de costa y por tanto un uso en turismo de playa más intensivo.

Los temas comunes de mayor presencia en la agenda de las intendencias remiten a tres grandes procesos: las respuestas al poblamiento formal e informal de áreas inundables, el desarrollo de la gestión del perfil de playa (erosión, sedimentación dunar), y la recuperación del espacio público costero frente a la ocupación privada.

El primero de los procesos involucra un abanico institucional no específicamente ligado a la gestión de costa. En cambio el segundo está ha sido determinante en la eclosión de la áreas específicas de gestión costera a nivel de las intendencias. Por tanto, la magnitud de estos ámbitos, su despliegue de tareas y su grado de consolidación institucional, dependen directamente del grado de desarrollo que haya tenido en el departamento la agenda de gestión del perfil de playa.

A su vez, las necesidades planteadas por estos ámbitos, dependen del grado de desarrollo previo que hayan obtenido. En los departamentos con menor desarrollo (Colonia, San José y Rocha) son débiles las demandas de expansión de equipos, y el lugar principal lo ocupa el interés en plasmar o consolidar el lugar de estas áreas dentro de las propias intendencias.

Por su parte, los departamentos con mayor nivel de ocupación de costa, presentan mayor despliegue en gestión del perfil de playa, mayor desarrollo de los ámbitos institucionales dedicados a la costa, y un perfil de demandas centrado en la necesidad de ampliar los equipos de trabajo y consolidar las fuentes presupuestales de su tarea. En estos departamentos el eje central de las discusiones sobre capacidades institucionales está entonces en un rediseño global de la estructura de distribución de competencias y recursos entre el nivel nacional y el departamental.

Finalmente, es en estos mismos departamentos que, como extensión de esa línea de trabajo, se aborda o procura abordar de forma sistemática la recuperación del espacio público costero de manos de privados. Un proceso que aún no está cabalmente presente en las agendas de los restantes departamentos.

CUADRO: Secuencia de dimensiones interconectadas en la gestión departamental:

1. Despliegue de ocupación del frente costero
2. Desarrollo de nuevas políticas de gestión del perfil de playa (gestión de erosión y sedimentación dunar mediante cercas captoras, pasarelas de acceso, reconfiguración de pluviales, etc.)
3. Generación o no de un ámbito departamental específico de gestión de costa
4. Tipo de demandas planteadas por los técnicos y representantes departamentales
5. Proyección o no de la política de costa hacia una estrategia global de recuperación de la franja costera para el dominio público en el departamento.

	1	2	2	4	5
COLONIA	Bajo	Incipiente (1 localidad)	Sin conformar	Conformar unidad de costa No se plantea ampliación de personal ni discusión de competencias	No
ROCHA	Bajo	Sin despliegue	Conformada (coordinación, 1 funcionario)	Sin demandas de ampliación de personal No se plantea ampliación de personal ni discusión de competencias	No. Planteado en localidades prioritarias
SAN JOSÉ	Bajo	Localizado (2 localidades)	Sin conformar	Conformar unidad de costa Estabilizar cargos recientes, sin demandas de personal ni competencias	No
CANELONES	Alto	Amplio Reciente	Conformada amplia y	Ampliar personal Estabilizar fuente de recursos Discutir competencias con nivel nacional	Sí. En proyecto
MALDONADO	Alto	Amplio Reciente	Conformada amplia y	Ampliar personal Estabilizar fuente de recursos Discutir competencias con nivel nacional	Sí. Iniciado
MONTEVIDEO	Alto	Amplio Consolidado Financ. propia	Conformada amplia y	Discutir articulación con el nivel nacional	Sí. A proyectar

BIBLIOGRAFÍA

Barragán, Juan M. y Manuel Arcila. 2002. *Agenda 21 de la costa noroeste de la provincia de Cádiz*. Cádiz, Diputación de Cádiz-Universidad de Cádiz.

Betsill, Michele y Harriet Bulkley. 2006. "Cities and the multilevel governance of global climate change". *Global Governance*, 12 (2): 141-159.

Callorda, Julio. 2006. "Manejo costero integrado: el caso de la Intendencia de San José". En MCI-Sur: *Conferencia regional: Fortalecimiento de capacidades para el manejo costero integrado, 13-14 diciembre 2005*. Montevideo, Udelar-Dalhousie University, p.81-83.

Ecoplata. 2000. *Diagnóstico ambiental y sociodemográfico de la zona costera uruguaya del Río de la Plata*. Montevideo, Ecoplata.

Gómez, Mónica, Diego Martino, Omar Defeo, Paula Vincent y Alicia Acuña. 2008. "Zona costera". En CLAES, DINAMA, PNUMA: *GEO Uruguay*. Montevideo, CLAES-DINAMA-PNUMA, p.118-175.

Gómez, Mónica, Daniel Conde, Mónica Guchin y Cristina Quintas. 2011. "Documento nacional de propuesta: Uruguay". En Juan M. Barragán: *Manejo costero integrado y políticas públicas en Iberoamérica: propuestas para la acción*. Ibermar, p. 191-218.

Goso, César. 2009. "Geología y problemática costera del departamento de Canelones (Uruguay)". En Rubén López y Silvia Marcomini (comp.): *Problemática de los ambientes costeros. Sur de Brasil, Uruguay y Argentina*. Buenos Aires, Croquis, p.77-94.

Goso, César, Valeria Mesa y María del Carmen Álvarez. 2009. "Sinopsis geológico-ambiental de la costa platense y atlántica del Uruguay". En Rubén López y Silvia Marcomini (comp.): *Problemática de los ambientes costeros. Sur de Brasil, Uruguay y Argentina*. Buenos Aires, Croquis, p.59-76.

Hourcade, Jorge. 2006. "Manejo costero integrado en Maldonado: problemas, necesidades y planes de acción". En MCI-Sur: *Conferencia regional: Fortalecimiento de capacidades para el manejo costero integrado, 13-14 diciembre 2005*. Montevideo, Udelar-Dalhousie University, p.90-92.

McGranahan, Gordon, Deborah Balk y Bridget Anderson. 2007. "The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones". *Environment & Urbanization*, 19 (1): 17-37.

Olivera, José L. 2006. "Manejo costero integrado: el caso de la Intendencia de Rocha". En MCI-Sur: *Conferencia regional: Fortalecimiento de capacidades para el manejo costero integrado, 13-14 diciembre 2005*. Montevideo, Udelar-Dalhousie University, p.93-95.

Pisciottano, Edmundo. 2006. "Manejo costero integrado: el caso de la Intendencia de Colonia". En MCI-Sur: *Conferencia regional: Fortalecimiento de capacidades para el manejo costero integrado, 13-14 diciembre 2005*. Montevideo, p.77-80.

Revi, Aromar. 2008. Climate change risk: an adaptation and mitigation agenda for Indian cities.

Roberts, Debra. 2008. "Thinking globally, acting locally. Institutionalizing climate change at the local government in Durban, South Africa". *Environment & Urbanization* 20 (2): 521-537.

Tang, Zhenghong, Samuel Brody, Courtney Quinn, Liang Chang y Ting Wei. 2010. "Moving from agenda to action: evaluating local climate change action plans". *Journal of Environmental Planning and Management*, 53 (1): 41-62.

Vanerio, Gerardo. 2006. "Manejo costero integrado: el caso de la Intendencia de Canelones". En MCI-Sur: *Conferencia regional: Fortalecimiento de capacidades para el manejo costero integrado, 13-14 diciembre 2005*. Montevideo, Udelar-Dalhousie University, p.87-89.



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay